



KST-KSH.031.1.2024

SPRAWOZDANIE Z DZIAŁALNOŚCI NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI W 2023 ROKU



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Marian Banaś
/podpisano elektronicznie/

Zatwierdzone przez
KOLEGIUM NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
w dniu 6 czerwca 2024 r.

Niniejsze Sprawozdanie prezentuje wyniki działalności
Najwyższej Izby Kontroli w roku 2023.

Sprawozdanie zostało opracowane przez Departament Strategii
na podstawie danych statystycznych zapisanych
w systemach elektronicznych NIK.

W infografikach wykorzystano dane i informacje
z zasobów własnych Najwyższej Izby Kontroli.

Szanowni Państwo,

Najwyższa Izba Kontroli, w poczuciu odpowiedzialności za państwo i jego obywateli, realizuje swoje ustawowe zadania niezależnie od zmieniających się okoliczności. Wszystkie działania kontrolerów i pracowników NIK ukierunkowane są na rzetelne wypełnianie obowiązków w oparciu o zasady etyki zawodowej.

Najwyższa Izba Kontroli dostarcza władzy publicznej oraz obywatelom zweryfikowaną informację o funkcjonowaniu państwa. Niniejsze Sprawozdanie prezentuje najistotniejsze ustalenia kontroli przeprowadzonych w roku 2023, ich rezultaty finansowe i wnioski zmierzające do naprawy kontrolowanych obszarów oraz wskazujące na potrzebę zmian przepisów prawa.

W 2023 roku NIK skontrolowała m.in. działalność: organów administracji rządowej, państwowych osób prawnych, organów samorządu terytorialnego, komunalnych osób prawnych i jednostek organizacyjnych, a także innych podmiotów gospodarczych – w zakresie w jakim wywiązują się one z zobowiązań finansowych na rzecz państwa. Działalność kontrolna NIK koncentrowała się więc na najważniejszych zagadnieniach związanych z funkcjonowaniem państwa, stanem finansów publicznych i prawidłowością wykorzystywania przez kontrolowane podmioty majątku i środków publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli szczególną wagę przywiązywała do zagadnień związanych z bezpieczeństwem państwa. Zagrożenia na naszych wschodnich granicach, wojna hybrydowa oraz toczące się w różnych częściach świata konflikty uzasadniały potrzebę podejmowania działań kontrolnych w tym obszarze.

W 2023 roku NIK funkcjonowała w okolicznościach niekorzystnych dla jej modelowej aktywności m.in. bez odpowiedniej liczby członków Kolegium oraz dyrektora generalnego. W tym czasie doszło również do przypadków udaremnienia przeprowadzania przez NIK kontroli w sprawach o istotnym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Powyższe działania utrudniały NIK sprawne realizowanie konstytucyjnych i ustawowych zadań, opartych na poszanowaniu zasady niezależności. NIK zdołała sprostać tym wyzwaniom – wykonywała swoje obowiązki zgodnie z prawem i obroniła niezależność, umocowanego konstytucyjnie, naczelnego organu kontroli państwowej.

Podobnie jak w ostatnich latach NIK była aktywna na arenie międzynarodowej. Przeprowadzane były kontrole wspólnie z najwyższymi organami kontroli innych państw oraz audyty organizacji międzynarodowych, m.in. Interpolu. Dzieliła się także swoim doświadczeniem z partnerami zagranicznymi.

Podczas spotkań w kraju i za granicą debatowano z prezesami najwyższych organów kontroli na temat ich niezależności. Omawiane były jej filary – zwłaszcza najważniejsze z nich: niezależność zasobów finansowych, niezależność doboru kadr, swoboda działania i samodzielność doboru tematów kontroli, możliwość dostępu do informacji w toku kontroli oraz skuteczne mechanizmy monitorowania realizacji zaleceń i wniosków pokontrolnych.

Efektywne działanie NIK i wymierne rezultaty kontroli zostały osiągnięte dzięki profesjonalizmowi kontrolerów. Wyrażam wdzięczność wobec wszystkich pracowników NIK za rzetelną pracę. Ich zaangażowanie w realizację misji NIK, jaką jest *Niezależna, profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa* ma tym większe znaczenie, że w 2023 roku do budżetu NIK została wprowadzona poprawka, która zmniejszyła środki na wynagrodzenia w NIK, pogarszając relację płac kontrolerów w stosunku do pracowników innych instytucji państwa.

Wypełniając konstytucyjny i ustawowy obowiązek przedkładam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2023 roku*. Jestem przekonany, że dokument ten i zawarte w nim ustalenia kontroli spełniają wymogi obiektywnej informacji na temat funkcjonowania państwa i wskazują kierunki jego usprawniania.



Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

KONTROLE

1 873
kontroli jednostkowych

1 507
skontrolowanych podmiotów

191
tematów kontroli

245
kontrole wspólne i zlecone przez NIK
innym organom kontroli,
rewizji i inspekcji



**STRATEGIA
DZIAŁALNOŚCI
KONTROLNEJ
NA LATA 2022–2024**



**STRATEGIA
NAJWYŻSZEJ
IZBY KONTROLI
NA LATA 2021–2024**



EFEKTY KONTROLI

5 201
wniosków pokontrolnych

83,6 %
wniosków pokontrolnych
przyjętych do realizacji

83
wnioski *de lege ferenda*

52,8 mld zł
finansowych i sprawozdawczych
skutków nieprawidłowości

118
zawiadomień do organów ścigania,
w tym **80** do prokuratury

108
zawiadomień do rzeczników
dyscypliny finansów publicznych
dotyczących **129** osób

NIK w LICZBACH



WSPÓŁPRACA Z SEJMEM RP

110
dokumentów
przedłożonych
Sejmowi RP,
w tym informacje
o wynikach kontroli

531
posiedzeń komisji
i podkomisji
sejmowych z udziałem
przedstawicieli NIK

WSPÓŁPRACA MIĘDZYNARODOWA

6
audytów
(m.in. INTERPOL, OECD,
EUROCONTROL, ESA, EPF)

3
kontrole międzynarodowe

2
projekty współpracy bliźniaczej

1
projekt wsparcia
najwyższych organów
kontroli

1591,34
etatów
(przeciętne
zatrudnienie)



INNE DZIAŁANIA

5 640
rozpatrzonych przez NIK skarg,
wniosków oraz wniosków
o przeprowadzenie kontroli

81,5 %
pozytywnie rozpatrzonych
wniosków o udostępnienie
informacji publicznej

Wprowadzenie

Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2023 roku przedstawia realizację konstytucyjnych i ustawowych zadań NIK w ujęciu statystycznym i opisowym. Dokument ten ukazuje najważniejsze działania i przedsięwzięcia podejmowane na rzecz rozwoju naczelnego i niezależnego organu kontroli państwowej oraz prezentuje kluczowe ustalenia z przeprowadzonych kontroli planowych i doraźnych.

Najwyższa Izba Kontroli podejmowała kontrole istotne z punktu widzenia interesu państwa i obywateli. Wszystkie wpisywały się w trzy priorytety kontrolne zdefiniowane w *Strategii działalności kontrolnej NIK na lata 2022–2024*: **Finanse – Stabilność finansowa i rozwój gospodarczy państwa, Ludzie – Człowiek podmiotem działań, Środowisko – Zrównoważony rozwój i odpowiedzialność za środowisko**. Szereg kontroli realizowało priorytet strategiczny **Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego**.

NIK nie ograniczała się do diagnozowania sytuacji, ale często formułowała wnioski systemowe i wnioski *de lege ferenda*, wskazując rozwiązania korzystne dla państwa i społeczeństwa.

Kadrę NIK tworzą wysokiej klasy profesjonaliści, którzy są ekspertami w swoich dziedzinach i tworzą kompetentny i zaangażowany zespół, skutecznie realizujący misję NIK.

Prezes NIK inicjował i wspierał skuteczne wdrażanie licznych działań usprawniających i unowocześniających NIK jako instytucję, jak i sam proces kontrolny.

Sprawozdanie składa się z czterech rozdziałów. W pierwszym zostały przedstawione podstawowe informacje o NIK dotyczące m.in. działalności Prezesa NIK, ze szczególnym uwzględnieniem działań związanych z realizacją *Strategii NIK na lata 2021–2024* i Kolegium NIK, współpracy z Sejmem RP i Senatem RP, instytucjami państwa i społeczeństwem, zmiany w strukturze organizacyjnej NIK, a także zagadnienia poświęcone kształtowaniu potencjału kadrowego NIK. Drugi rozdział, najobszerniejszy, został zogniskowany na działalności kontrolnej NIK, wynikającej z realizacji planu pracy NIK oraz uzyskiwanych efektach i rezultatach z kontroli. W rozdziale tym zobrazowano wyniki przeprowadzonych kontroli planowych oraz wybranych kontroli doraźnych w podziale na działy administracji rządowej. Wszystkie prezentowane tematy kontroli wpisują się w priorytety działalności kontrolnej NIK określone w *Strategii działalności kontrolnej NIK na lata 2022–2024*.

W trzecim rozdziale została omówiona aktywność NIK na arenie międzynarodowej oraz inicjatywy podejmowane przez NIK w zakresie współpracy z partnerami zagranicznymi. NIK pełni ważne funkcje w strukturach organizacji zrzeszających organy kontroli, współtworzy międzynarodowe standardy kontroli, aktywnie wytycza kierunki współpracy z najwyższymi organami kontroli z całego świata oraz uczestniczy w wielu kontrolach międzynarodowych. W 2023 r. NIK pełniła funkcję audytora m.in. Organizacji Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju, Interpolu i realizowała trzy międzynarodowe kontrole równoległe.

Ostatni rozdział zawiera omówienie wykonania budżetu NIK za rok 2023, w którym przedstawiono szczegółowe informacje m.in. o dochodach i wydatkach, udzielanych zamówieniach publicznych oraz wykonaniu budżetu NIK w układzie zadaniowym.

W roku 2023 NIK dostarczyła Sejmowi RP oraz obywatelom wiedzy o stanie państwa i finansów publicznych, jak też informowała o funkcjonowaniu organów państwa oraz gospodarowaniu majątkiem i środkami publicznymi, przekazując 110 dokumentów, w tym informacje o wynikach kontroli. Prezes NIK zaprezentował w Sejmie RP *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku*, w debacie dotyczącej udzielenia absolutorium dla Rady Ministrów.

Prezes NIK, w związku z wynikami kontroli *Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce (P/21/018)* oraz *Utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią COVID-19 (D/21/505)*, skierował w czerwcu 2023 r. do Trybunału Konstytucyjnego

dwa wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją RP przepisów dotyczących odpowiednio: 1) rządowych programów pomocy dla przedsiębiorców w czasie epidemii COVID-19 oraz 2) specustawy covidowej z 2 marca 2020 r., a także ustawy ją nowelizującej z dnia 31 marca 2020 r.

Znamienna dla działalności NIK jest możliwość zlecenia kontroli doraźnych organom wyspecjalizowanym w badaniu określonej problematyki. Korzystając z tej formy współdziałania, w 2023 r. NIK zleciła innym organom kontroli, rewizji i inspekcji 245 kontroli, m.in. Inspekcji Transportu Drogowego, Urzędowi Transportu Kolejowego, nadzorowi budowlanemu, inspekcjom farmaceutycznym oraz sanitarnym.

W 2023 r. NIK rozpatrzyła 5640 skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli. Do NIK wpłynęło 417 wniosków o udostępnienie informacji publicznej, z czego 67,1 % wniosków dotyczyło wyników kontroli, a 2,9 % – informacji związanych było z budżetem NIK.

Działalność kontrolna NIK koncentrowała się na obszarach, które mają decydujące znaczenie dla bezpieczeństwa państwa i jego rozwoju gospodarczego, a także mają wpływ na jakość i poziom życia obywateli. W 2023 r. NIK zrealizowała 191 tematów kontroli (o 11 więcej niż w 2022 r.). Przeprowadzono łącznie 1873 kontrole jednostkowe w 1507 podmiotach.

Wynikiem kontroli planowych i doraźnych jest szereg ustaleń i wniosków istotnych dla sprawnego funkcjonowania państwa. W 2023 r. NIK sformułowała 5201 wniosków pokontrolnych, czyli o blisko 100 więcej niż w roku 2022 i o 350 więcej niż w 2021 r. W wyniku ustaleń kontroli sformułowano również 83 wnioski *de lege ferenda*.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała 118 zawiadomień do organów powołanych do ścigania przestępstw lub wykroczeń i czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, w tym 80 zawiadomień do prokuratury oraz aż 108 zawiadomień do rzeczników dyscypliny finansów publicznych (o 27 % zawiadomień więcej niż w roku 2022).

Wymiernym efektem kontroli NIK w 2023 r. było 52,8 mld zł finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości (to o prawie 32 mld zł więcej niż w roku poprzednim), w tym ponad 28 mld zł to kwoty wydatkowane z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami.



Realizacja „Strategii działalności kontrolnej na lata 2022–2024” w roku 2023

W pierwszym kwartale 2023 r. Prezes NIK zatwierdził aktualizację **Strategii działalności kontrolnej NIK na lata 2022–2024**. Aktualizacja *Strategii kontrolnej*, obok nadal obowiązującego priorytetu strategicznego *Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego*, wprowadziła kompleksową i uporządkowaną strukturę priorytetów szczegółowych. Biorąc pod uwagę konieczność koncentracji działalności kontrolnej NIK na wybranych, najważniejszych obszarach, na podstawie obiektywnych kryteriów wyłoniono trzy kluczowe obszary interwencji dotyczące najważniejszych sfer działalności państwa. Obszarami tymi są: bezpieczeństwo obywateli, niezależność i efektywność energetyczna oraz stabilność finansowa. Są one kluczowe z punktu widzenia wyzwania współczesności oraz mogą generować ryzyko potencjalnych nieprawidłowości. Stanowią także podstawowe komponenty bezpieczeństwa narodowego. W grudniu 2023 r. dokonana została ocena adekwatności kontynuacji *Priorytetów działalności kontrolnej na lata 2022–2024* w perspektywie 2024–2025, która pozwoliła wskazać, że priorytet strategiczny oraz priorytety szczegółowe są trafne, użyteczne i trwałe, a zatem adekwatne jako wyznacznik działalności kontrolnej w perspektywie 2024–2025.

W zakresie priorytetu strategicznego – **Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego** NIK przeprowadziła w 2023 r. szereg kontroli dotyczących obronności m.in. pozyskanie i wdrożenie na potrzeby Sił Zbrojnych RP Bezzałogowego Systemu Rozpoznawczo-Uderzeniowego średniego zasięgu zakupionego w 2021 r., zabezpieczenie potrzeb szkoleniowych jednostek wojsk lądowych w ośrodkach i centrach szkolenia poligonowego oraz zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia. NIK stwierdziła, że – z powodu braku odpowiedniej podstawy prawnej do realizacji zadań w obszarze budownictwa ochronnego, określającej źródła i zasady finansowania budowy, modernizacji

i utrzymania tej infrastruktury – w Polsce nie ma wystarczającej liczby miejsc w budowlach ochronnych. Z ustaleń kontroli wynika, że obecnie w naszym kraju nie funkcjonuje system obrony cywilnej. W związku z tym NIK wniosła o podjęcie przez Prezesa Rady Ministrów pilnych działań, w tym zobowiązujących właściwych Ministrów – Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rozwoju i Technologii do przygotowania odpowiednich projektów aktów prawnych. NIK przeprowadziła także doraźną kontrolę *Działania państwa w związku z incydentem z dnia 16 grudnia 2022 r.*, której ustalenia zostały wykorzystane do wzmocnienia systemu obrony powietrznej RP.

Sprawny i profesjonalny aparat skarbowy jest podstawą efektywnego funkcjonowania współczesnego państwa. Dlatego w 2023 r. NIK podjęła temat organizacji i polityki kadrowej Służby Celno-Skarbowej. Ustalenia kontroli w tym obszarze wykazały, że wprowadzone przez Szefa KAS rozwiązania w zakresie organizacji oraz zarządzania kadrami nie przyczyniły się w sposób istotny w okresie objętym kontrolą do poprawy wykonywania zadań Służby Celno-Skarbowej.

Kolejną kontrolą zrealizowaną w ramach priorytetu strategicznego było badanie funkcjonowania posterunków Policji. NIK stwierdziła m.in. że Komendant Główny Policji oraz nadzorujący go Minister podejmując decyzje o reaktywacji posterunków Policji, nie opierali się na obiektywnych i racjonalnych przesłankach dotyczących stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na danym terenie. Ponadto, pomimo wydatkowania na ten cel ponad 107 mln zł, nie przeprowadzili analizy, czy podjęte przez nich działania przyczyniły się do poprawy bezpieczeństwa obywateli lub chociaż usprawniły realizację zadań przez Policję.

W sferze bezpieczeństwa, poza kontrolami odnoszącymi się bezpośrednio do priorytetu strategicznego NIK należy wymienić kontrolę przygotowania państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi. W ocenie NIK organy państwa nie były przygotowane do tego, aby w przypadku wystąpienia zagrożeń o charakterze hybrydowym zapewnić sprawną realizację zadań w ramach systemu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Nie zostały bowiem w ramach tych systemów wypracowane kompleksowe mechanizmy budowania odporności państwa na skutki zagrożeń hybrydowych. Wyniki kontroli wskazały na konieczność prawnego uporządkowania i praktycznego zintensyfikowania działań jednostek szczebla centralnego, w tym podmiotów bezpieczeństwa narodowego, w proces zapobiegania i zwalczania zagrożeń hybrydowych.

Kontrole wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej przeprowadzane są corocznie przez NIK. Przedłożenie Sejmowi analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz opinii w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów to jeden z najważniejszych konstytucyjnych obowiązków NIK. Ich celem jest dostarczenie niezależnej i obiektywnej informacji, jak kontrolowane jednostki oraz rząd realizują budżet państwa. W ramach kontroli wykonania budżetu państwa w 2023 r. NIK dokonała analizy i oceny procesu wykonania ustawy budżetowej i jej załączników. Wydała również opinię o wiarygodności i rzetelności danych zawartych w sprawozdaniach budżetowych, sprawozdaniu Rady Ministrów z wykonania budżetu państwa za 2023 r. oraz ocenę ksiąg rachunkowych wybranych jednostek budżetowych. NIK dokonała analizy kształtowania się długu Skarbu Państwa, państwowego długu publicznego oraz stanu poręczeń i gwarancji Skarbu Państwa, jak również oceniła działania podejmowane przez Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Finansów w ramach zarządzania realizacją i płynnością budżetu państwa oraz budżetu środków europejskich. Poza tym zaprezentowano i oceniono stan realizacji inwestycji i ich finansowania w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. W kontroli założeń polityki pieniężnej ocenie poddano działania podjęte w 2023 r. dla realizacji celu głównego Narodowego Banku Polskiego oraz adekwatności decyzji Rady Polityki Pieniężnej w zakresie polityki pieniężnej.

W ramach priorytetu **Finanse – Stabilność finansowa i rozwój gospodarczy państwa**, ocenie poddano m.in. realizację zadań oraz zarządzanie majątkiem i środkami finansowymi przez spółki radiofonii publicznej. NIK stwierdziła, że w latach 2017–2021 w działalności spółek radiofonii publicznej wystąpiły naruszenia prawa i przypadki niegospodarności w zarządzaniu środkami finansowymi, a także przypadki braku dbałości o utrzymanie należytego stanu niektórych składników majątkowych w rozgłoszeniach regionalnych, co świadczy, że realizacja zadań i zarządzanie majątkiem oraz środkami finansowymi w spółkach radiofonii publicznej przebiegało nie zawsze w sposób prawidłowy.

W obszarze związanym ze stabilnością i przejrzystością finansów publicznych NIK oceniła realizację dochodów własnych przez wybrane gminy. Mimo, że we wszystkich skontrolowanych gminach dochody własne się zwiększyły, to w 86 % z nich NIK stwierdziła nieprawidłowości w ustalaniu, pobieraniu i egzekwowaniu tych dochodów. Polegały one głównie na naliczaniu podatków lokalnych w nieprawidłowej wysokości lub za niewłaściwy okres. Jako, że nie jest to pierwsza kontrola, w wyniku której NIK zwraca uwagę na występowanie nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań podatkowych i w egzekwowaniu należności, w związku z tym wskazane jest objęcie przez właściwe organy nadzoru szczególnym zainteresowaniem tych obszarów działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto w ramach badania prawidłowości zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych NIK ustaliła, że zmiany w systemie podatkowym od 2019 r., mimo że wprowadzane w celu stymulacji gospodarki, nie zostały odpowiednio zrównoważone w finansowaniu samorządów. Poskutkowało to tzw. deficytem operacyjnym, czyli różnicą ujemną między bieżącymi dochodami a wydatkami. W praktyce oznaczało to niewystarczające zasoby finansowe na bieżące funkcjonowanie, rozwój i inwestycje. Pilnym zadaniem Parlamentu powinno być zatem doprowadzenie do powrotu stabilności w finansowaniu samorządów i zabezpieczenie ich na podatkowe zmiany w przyszłości, dotyczące zwiększenia wydatków lub zmniejszenia dochodów samorządów.

Oceniając realizację zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, NIK zwróciła uwagę m.in. na brak jawnych i przejrzystych procedur oraz nieefektywne gospodarowanie środkami publicznymi. W założeniu środki z Funduszu miały tylko i wyłącznie pomóc w łagodzeniu skutków pandemii, jednak stały się dodatkowym budżetem w dyspozycji Prezesa Rady Ministrów na finansowanie dowolnie wybranych zadań. Z Funduszu finansowano bowiem świadczenia opieki zdrowotnej, transport sanitarny, ale także dodatek węglowy i elektryczny, samorządowe inwestycje w rozwój dróg czy budowę i modernizację siedzib urzędów.

Najwyższa Izba Kontroli poddała ocenie także funkcjonowanie systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK 2.0) oraz zarządzanie Funduszem Celowym CEPiK. Budowa systemu nie została zakończona pomimo upływu dziesięciu lat. Wprawdzie zapewniono utrzymanie i rozwój systemu, jednak przy korzystaniu z niego występuje wiele problemów i błędów, wymagających rozwiązania. Wdrożenie nowego scentralizowanego systemu ułatwiłoby ich wyeliminowanie. Minister Cyfryzacji podejmował nieskuteczne działania by dokończyć budowę systemu informatycznego CEPiK 2.0, gdyż kluczowy element projektu, który ma pozwolić na udostępnienie brakujących funkcjonalności, nie wszedł w fazę realizacji. Po tej kontroli NIK wnioskuje m.in. do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań, aby docelowo z Funduszu CEPiK finansowane były wyłącznie zadania związane z systemem informatycznym CEPiK, zgodnie z pierwotnym celem ustanowienia Funduszu.

W podobszarze dotyczącym gospodarki NIK zbadała m.in. wspieranie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki. System wspierania inwestycji, ukierunkowany m.in. na wzrost innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki, nie był w pełni skuteczny i nie został prawidłowo zaprojektowany. Zbyt późno określono w zawieranych z beneficjentami umowach wymogi jakościowe i organizacyjne. Nie zapewniono też gwarancji stabilności dla części tworzonych miejsc pracy w ramach Polskiej Strefy Inwestycji. Ponadto, jako krok we właściwym kierunku, NIK oceniła stworzenie na terenie całego kraju specjalnej strefy ekonomicznej.

Badając realizację działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym, kontrolerzy stwierdzili, że mimo zapewnienia w kontrolowanym okresie ciągłości dostaw ropy naftowej i paliw, nie udało się osiągnąć wyznaczonych przez rząd celów, które miały poprawić bezpieczeństwo paliwowe naszego kraju. Wyniki kontroli wskazują na potrzebę istotnej poprawy nadzoru nad strategicznymi obszarami sektora naftowego. NIK dostrzega w związku z tym potrzebę wyznaczenia organu administracji rządowej odpowiedzialnego za realizację polityki Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym.

W kontroli nadzoru właścicielskiego państwa nad spółkami stocznioowymi, NIK stwierdziła, że dwie spółki były nierentowne w całym kontrolowanym okresie (2019–2021), a kolejna odnotowywała straty netto począwszy od 2020 r. Wprawdzie jedna stocznia zrealizowała zysk netto w 2021 r., jednak nie wynikało to z jej zaradności w sferze produkcyjnej, tylko było efektem uzyskania wpływów ze sprzedaży majątku. NIK zwróciła uwagę na brak strategii dla przemysłu stocznioowego, która mogłaby umożliwić trwałą rentowność stoczni.

Badanie wydatków spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji tworzonych przez te spółki oraz gospodarka finansowa i realizacja celów statutowych tych fundacji zaowocowało 10 zawiadomieniami do prokuratury, związanymi z udaremnianiem przeprowadzania przez NIK kontroli. Skontrolowane wydatki były w większości ponoszone zgodnie z obowiązującymi przepisami. NIK zwróciła jednak uwagę na znaczący wzrost wysokości środków przeznaczanych przez spółki na sponsoring oraz wsparcie utworzonych przez nie fundacji, w sytuacji, gdy sposób wydatkowania tych środków, pozostawał już poza kontrolą tych spółek.

W 2023 r. NIK zakończyła kontrolę wynajmowania i zbywania przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nieruchomości pracownikom, członkom ich rodzin i innym uprawnionym osobom, oceniając je jako w większości formalnie prawidłowe, choć nie zawsze w pełni gospodarne. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 31 sierpnia 2022 r. Lasy Państwowe sprzedały niemal 2,5 tys. nieruchomości o rynkowej wartości ponad 351 mln zł za ok. 46,4 mln zł. Tak się stało, gdyż zgodnie z obowiązującym prawem, bonifikaty dla uprawnionych do kupna nieruchomości sięgały nawet 95 %. Co do zasady Lasy sprzedawały lokale nieprzydatne, NIK stwierdziła jednak przypadki kwalifikowania do zbycia nieruchomości, które nie powinny być uznane za zbędne ze względu na ich znaczną wartość lub przeznaczenie. Wnioski skierowane do Ministra Klimatu i Środowiska dotyczyły m.in. zmian legislacyjnych polegających na określeniu nowych zasad przyznawania bezpłatnego mieszkania uprawnionym pracownikom Lasów Państwowych przez uzależnienie prawa do lokalu od przesłanki nieposiadania przez pracownika lokalu mieszkalnego oraz polegających na ograniczeniu prawa nabycia nieruchomości mieszkalnej z zasobu Lasów Państwowych z pierwszeństwem przed innymi osobami za obniżoną cenę do jednej nieruchomości.

Ze środków publicznych są także finansowane przedsięwzięcia dotyczące m.in. kultury i turystyki. W 2023 r. NIK zbadała finansowanie kinematografii oraz wsparcie rozwoju turystyki ze środków Programu Przedsiębiorcza Polska Wschodnia – Turystyka. W pierwszym przypadku stwierdziła, że środki publiczne były wykorzystywane na ogół prawidłowo. W drugim przypadku NIK wskazała, że nie można ocenić efektywności udzielonego wsparcia, mimo wydatkowania na ten cel środków. Wskaźniki rezultatu Projektu Przedsiębiorcza Polska Wschodnia – Turystyka, zdefiniowane jedynie jako wartość udzielonej pomocy, liczba wspartych przedsiębiorstw oraz utworzonych miejsc pracy, nie pozwalają na określenie wpływu wszystkich realizowanych przedsięwzięć na rozwój branży turystycznej, a także nie dają możliwości zweryfikowania faktycznego przeznaczenia środków niektórych udzielanych pożyczek. Wsparcie wykorzystywano również na projekty niezwiązane ściśle z rozwojem branży turystycznej np. dotyczące zakupu mieszkań na wynajem.

Priorytet **Ludzie – Człowiek podmiotem działań** został zrealizowany m.in. w kontrolach dotyczących sprawności funkcjonowania instytucji państwa, bezpieczeństwa jego mieszkańców, efektywności systemu emerytalnego, ochrony zdrowia, przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian demograficznych czy transportu.

W ramach tego priorytetu NIK skontrolowała obsługę obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej. Negatywnie oceniono procedowanie w urzędach wojewódzkich spraw związanych z obsługą cudzoziemców – naruszenie przepisów stwierdzono w przypadku 60 % zbadanych spraw. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły głównie bezczynności urzędów oraz niekiedy rażącej przewlekłości prowadzonych przez nie postępowań. Natomiast nie odnotowano istotnych nieprawidłowości odnoszących się do procesu obsługi paszportowej. W objętych kontrolą urzędach realizujących zadania starosty w sprawach wydawania praw jazdy i rejestracji pojazdów co do zasady zapewniono sprawną obsługę klienta, niemniej jednak w większości urzędów postępowania administracyjne w ramach tych zadań realizowane były z naruszeniem przepisów kodeksu postępowania administracyjnego.

W odniesieniu do obcokrajowców NIK podjęła temat kształcenia dzieci cudzoziemców w polskich szkołach. Warunki prawne, organizacyjne i finansowe kształcenia dzieci cudzoziemców pozwalały w szkołach skontrolowanych przez NIK na zaspokojenie potrzeb edukacyjnych, wychowawczych i opiekuńczych tych dzieci. NIK zwróciła jednak uwagę, że w efekcie rozporządzenia wydanego przez Ministra Edukacji i Nauki nie gromadzono w Ministerstwie danych dotyczących uczniów, którzy przybyli do Polski po 24 lutego 2022 r. i uczyli się zdalnie w ukraińskich szkołach. Skutkiem tego nie wiadomo ile dzieci z Ukrainy, które podlegają obowiązkowi szkolnemu lub obowiązkowi nauki, nie jest objętych ani polskim, ani ukraińskim systemem kształcenia.

Kontrolując funkcjonowanie instytucji i administracji kompleksowo oceniono funkcjonowanie administracji miar. Kontrola zaowocowała wieloma wnioskami *de lege ferenda*, m.in. związanymi z koniecznością doprecyzowania przepisów związanych z urządzeniami do odcinkowego pomiaru prędkości.

Z zakresu zabezpieczenia społecznego ważnym tematem była kontrola dochodzenia składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych. NIK stwierdziła, że co do zasady ZUS prawidłowo prowadził działania w zakresie dochodzenia składek i udzielania ulg w ich pobieraniu. Nie zapewnił jednak zgodności ewidencji należności ze stanem faktycznym i w niedostatecznym stopniu realizował przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którymi należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, nieopłacone w terminie, podlegają ściągnięciu w trybie egzekucji administracyjnej lub sądowej.

W kontroli udzielania pomocy na usamodzielnienie wychowankom placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz rodzinnych form pieczy zastępczej NIK wskazała, że proces usamodzielnienia osób opuszczających pieczę zastępczą zaczyna się zbyt późno, a wsparcie jakie te osoby otrzymują jest niewystarczające. Wpływ na to miały minimalne kwoty świadczeń przeznaczone dla wychowanków, rzadko waloryzowane lub w stopniu zaledwie pokrywającym inflację. Najniższa skuteczność wsparcia dotyczyła mieszkańców. W skrajnych przypadkach z powodu braku dostępnych lokali, gminy i powiaty proponowały opuszczającym pieczę zastępczą pobyt w noclegowni lub schronisku dla bezdomnych. W związku z wynikami kontroli NIK rekomenduje zmianę przepisów i złożyła w tej sprawie dwa wnioski w Ministerstwie Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

W odniesieniu do grupy wiekowej seniorów NIK poddała ocenie przygotowanie i realizację programu „Aktywni+”, ustalając, że wybór ofert w niewielkim stopniu miał charakter konkursowy. Przyjęte rozwiązania nie zapewniły optymalnego wyboru projektów, z powodu wprowadzanych zmian, które nie gwarantowały wydatkowania środków zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o finansach publicznych. Dofinansowywano m.in. oferty, które w podstawowym trybie konkursu otrzymały mniejszą liczbę punktów niż oferty ocenione przez ekspertów, zaś w 33 przypadkach z 141 nie wskazano kryteriów, na podstawie których zakwalifikowano ofertę do dofinansowania.

Kwestie związane z ochroną zdrowia, jak w każdym roku, były tematem wielu kontroli. W 2023 r. przeprowadzone badania NIK dotyczyły m.in. opieki stomatologicznej finansowanej ze środków publicznych, profilaktyki i leczenia otyłości u osób dorosłych czy funkcjonowania Agencji Badań Medycznych.

Z kontroli dotyczącej opieki stomatologicznej wynika, że nie została ona zapewniona wszystkim uprawnionym. Działania podejmowane przez Ministra Zdrowia i Prezesa NFZ w kontrolowanym obszarze były nieskuteczne. Minister Zdrowia nie określił polityki państwa w dziedzinie stomatologii i nie sprawował skutecznego nadzoru nad tym obszarem. Stomatologia nie była uwzględniana w dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju systemu ochrony zdrowia przyjmowanych przez Radę Ministrów. Po tej kontroli NIK wnioskuje do Ministra m.in. o zmianę rozporządzenia w sprawie świadczeń gwarantowanych z zakresu leczenia stomatologicznego, tak by poszerzyć zakres tych świadczeń, szczególnie usług wykorzystujących nowoczesne technologie.

W kontroli działań mających na celu profilaktykę i leczenie otyłości u osób dorosłych NIK wykazała, że system ochrony zdrowia nie zapewniał kompleksowej opieki osobom zagrożonym lub chorym na otyłość oraz jej powikłania. Liczba osób z otyłością oraz kwoty wydatkowane na ich leczenie systematycznie rosły. Nie opracowano ogólnopolskiej strategii profilaktyki oraz leczenia nadwagi i otyłości. Brakowało powszechnego dostępu do poradnictwa dietetycznego oraz opieki zespołów interdyscyplinarnych. Zamiast zapobiegać nadwadze i otyłości oraz leczyć te schorzenia, placówki POZ kierowały pacjentów do poradni zajmujących się powikłaniami tych chorób. NIK zwróciła uwagę, że skala problemów zdrowotnych wynikających z nadwagi i otyłości wymaga kompleksowego planu działania, obejmującego pełną profilaktykę oraz dostęp do leczenia otyłości zgodnie z aktualną wiedzą medyczną i międzynarodowymi standardami.

W obszarze transportu, w 2023 r. zakończyła się kontrola podsumowująca całościowo system szkolenia kierowców w Polsce. Obowiązujące regulacje prawne oraz działania właściwych organów administracji publicznej, w tym Ministra Infrastruktury, nie zapewniały przygotowania kandydatów na kierowców do bezpiecznego poruszania się po drogach. NIK zdiagnozowała problemy na każdym etapie systemu szkolenia: w jakości samych kursów, pracy instruktorów, w działalności WORD-ów oraz pracy egzaminatorów.

Inną kontrolą z obszaru transportu, która wpisuje się priorytet kontrolny **Środowisko – Zrównoważony rozwój i odpowiedzialność za środowisko**, jest ocena działań na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych w miastach. Kontrola wykazała, że działania – podejmowane co prawda we wszystkich skontrolowanych miastach – nie były wystarczająco skuteczne, ponieważ były rozproszone. W rekomendacjach dla miast NIK zawarła zalecenia odnośnie do m.in. zapewnienia spójnej polityki transportowej, uwzględniającej cele strategiczne związane z obniżeniem poziomu zanieczyszczeń oraz uwzględnienia docelowo zaleceń WHO dotyczących akceptowalnych poziomów zanieczyszczeń powietrza przy planowaniu działań, szczególnie długofalowych.

W ramach priorytetu zorientowanego na kwestie środowiskowe NIK zbadała także działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze i negatywnie oceniła ich skuteczność. Kryzys ekologiczny ujawnił, że organy publiczne nie były przygotowane do przeciwdziałania zagrożeniom spowodowanym zanieczyszczeniem rzek. Wynikało to z dotychczasowych zaniechań organów odpowiedzialnych za dobrostan środowiska wodnego, będący istotnym ogniwem bezpieczeństwa narodowego, a także z niewystarczających rozwiązań prawnych dla skutecznej ochrony wód powierzchniowych przed ich zanieczyszczeniem.

Kontrola dotycząca realizacji przez organy administracji publicznej zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności spalarni ujawniła z kolei, że organy ochrony środowiska nie wywiązywały się należycie z części zadań związanych z wydawaniem zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie oraz nadzorem nad ich działalnością.

W ochronę środowiska wpisana jest transformacja sposobu komunikacji. Alternatywą dla tradycyjnych pojazdów są pojazdy elektryczne. NIK w 2022 r. zbadała rozwój elektromobilności, a jako, że nie może się ona rozwijać bez efektywnej sieci dystrybucyjnej energii, w 2023 r. NIK podjęła kontrolę dotyczącą rozwoju elektroenergetycznej sieci dystrybucyjnej. Konkluzją kontroli jest, że działania podejmowane przez organy państwa oraz spółki energetyczne nie przyczyniły się w istotny sposób do rozwoju sieci dystrybucyjnej. Mimo realizacji planów rozwoju i nakładów ponoszonych przez spółki, jakość oraz dotychczasowy rozwój sieci dystrybucyjnej nie zapewniły możliwości przyłączenia wszystkich odnawialnych źródeł energii.

W 2023 r. NIK zajęła się także kwestią ochrony brzegów morskich na Półwyspie Helskim. NIK stwierdziła, że nie zapewniono skutecznej ochrony brzegu morskiego Półwyspu Helskiego przed nieuprawnioną działalnością człowieka. Skontrolowane organy administracji rządowej i samorządowej nie wykorzystały w wystarczającym stopniu przysługujących im uprawnień dotyczących nadzoru i kontroli. Dopuszczono do nieuprawnionego nawiezienia i nasypiania ziemi, w tym na brzeg morski, na ośmiu polach kempingowych. Dopuszczono też do zlokalizowania w pasie technicznym, w tym na polach kempingowych, m.in. szkół sportów wodnych, obiektów handlowych i usługowych w miejscach do tego nieprzeznaczonych. W sprawach sprzedaży nieruchomości bez wymaganej zgody Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni NIK skierowała dwa zawiadomienia do Prokuratury. NIK oceniła, że ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim była skuteczna przed oddziaływaniem morza, ale nie człowieka.

W kontroli dotyczącej działań zapobiegawczych i naprawczych podejmowanych w związku z wystąpieniem szkód w środowisku NIK stwierdziła, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska realizując zadania dotyczące zapobiegania szkodom i naprawy szkód w środowisku, w większości przypadków działali nieprawidłowo i nieskutecznie. W szczególności stwierdzono, że Generalny Dyrektor nie nadzorował w sposób bieżący i systemowy podległych mu regionalnych dyrektorów ochrony środowiska. Nieskuteczne były podejmowane przez niego działania w celu ograniczenia lub usunięcia barier systemowych, utrudniających sprawne i skuteczne prowadzenie spraw dotyczących odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawy.

Realizując kontrole w obszarze środowiska NIK przyjrzała się gospodarce zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, negatywnie oceniając funkcjonowanie w latach 2019–2022 (I kwartał) gospodarki zakaźnymi odpadami medycznymi. Pomimo istniejących organi-

zacyjnych i prawnych warunków dla rynku zakaźnych odpadów medycznych, w tym związanych z COVID-19, stwierdzono nieprawidłowe postępowanie z tymi odpadami, w tym w zakresie ich magazynowania, odbioru i przetwarzania. Ani szpitale, ani organy administracji publicznej nie sprawowały skutecznego nadzoru nad gospodarką zakaźnymi odpadami medycznymi.

Kolejną bardzo ważną kontrolą w prezentowanym priorytecie była kontrola realizacji *Programu kształtowania zasobów wodnych na terenach rolniczych* przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie. Badanie wykazało, że realizacja tego Programu była nieskuteczna i nie była prawidłowa. Celem Programu było zwiększenie retencji korytowej o 100 mln m³, a w badanym przez NIK okresie zwiększenie retencji nastąpiło tylko o 10,1 mln m³. Szczególnie niska skuteczność dotyczyła zadań inwestycyjnych. Osiągnięto jedynie 1,1 mln m³, tj. 1,2 % planowanego zwiększenia retencji (90,7 mln m³). Z zaplanowanych środków w wysokości 161,7 mln zł wydatkowano 71,9 mln zł, tj. 44,5 %.

Ponadto NIK w obszarze ochrony środowiska przeprowadziła także kontrole dotyczące m.in. ochrony przeciwpowodziowej Żuław, wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni, wprowadzania do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin czy ochronę przeciwpożarową w parkach narodowych.

Niezależnie od wskazanych obszarów priorytetowych, w ramach prowadzonych badań kontrolnych **NIK identyfikowała także ryzyko wystąpienia mechanizmów korupcyjnych**. W tym względzie NIK, nie mając uprawnień do ścigania korupcji, wskazuje obszary zagrożone korupcją i mechanizmy korupcyjne – istotą przyjętego w NIK modelu jest ujawnienie systemowych przyczyn zagrożenia korupcją. W 2023 r. NIK zidentyfikowała zagrożenia korupcyjne w sektorze publicznym w następstwie przeprowadzonych kontroli: systemu szkolenia kandydatów na kierowców; realizacji zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19; wybranych wydatków spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji tworzonych przez te spółki oraz gospodarki finansowej i realizacji celów statutowych fundacji tworzonych przez te spółki; realizacji dochodów własnych przez wybrane gminy; wydawania przez organy wykonawcze gmin decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu; wynajmowania i zbywania przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nieruchomości na rzecz pracowników, członków ich rodzin i innych uprawnionych osób; realizacji programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe; udzielania, wykorzystania i rozliczania środków wsparcia finansowego z wybranych programów realizowanych przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego; realizacji i finansowania poleceń Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakupu środków ochrony indywidualnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz funkcjonowania, gospodarki finansowej i wydatkowania środków przez spółkę Telewizja Polska SA. W niemal wszystkich wyżej wymienionych kontrolach dominującym zidentyfikowanym mechanizmem korupcyjnym była dowolność postępowania.

Najwyższa Izba Kontroli szczególną uwagę zwraca na rzetelną informację kierowaną do obywateli, jako najważniejszego, obok instytucji publicznych, odbiorcy informacji o wynikach kontroli. Wszystkie informacje, zwane potocznie raportami, są odbierane jako wysokiej jakości dokumenty i cieszą się ogromnym zainteresowaniem społeczeństwa. Przez dziesiątki lat NIK wypracowała pozycję niezależnego eksperta, z którego opinią liczą się instytucje państwa.

Najwyższa Izba Kontroli to przede wszystkim **wykwalfikowani pracownicy**, skutecznie i profesjonalnie realizujący zadania kontrolne. Zgodnie z ósmą zasadą Deklaracji z Meksyku w sprawie niezależności najwyższych organów kontroli, najwyższe organy kontroli powinny posiadać zasoby ludzkie, materialne i finansowe niezbędne do ich właściwej działalności. W konkluzji zaprezentowanego w czerwcu 2023 r. przez Prezesa NIK raportu INTOSAI Development Initiative (IDI) zarekomendowano, aby przez wzgląd na rangę NIK jako naczelnego i niezależnego organu kontroli państwowej, zapewnić NIK poziom finansowania adekwatny do realizowanych przez nią zadań.

ROZDZIAŁ I

INFORMACJE

O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI



Współpraca z Sejmem RP



Działalność Prezesa NIK



Prace Kolegium NIK



Organizacja wewnętrzna NIK



Pracownicy NIK



Współpraca z instytucjami państwa
i społeczeństwem

I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

1. Współpraca z Sejmem RP

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej stanowi, że Najwyższa Izba Kontroli jest naczelnym organem kontroli państwowej, co wyznacza jej pozycję prawną jako wyodrębnionego konstytucyjnie organu, mającego wiodącą rolę w realizacji zadań kontrolnych w państwie.

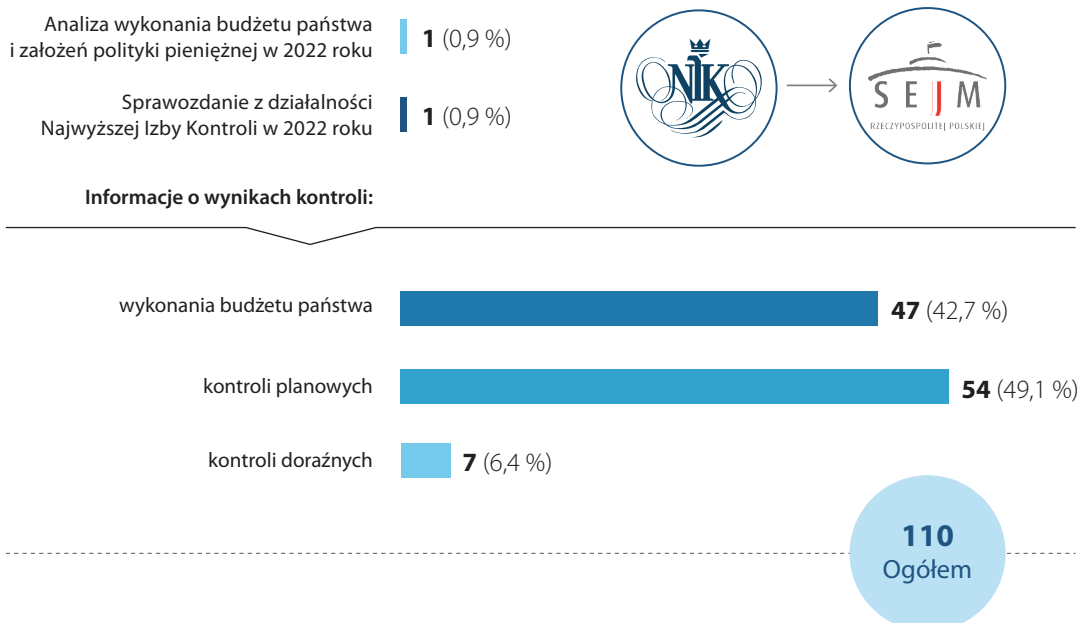
NIK podlega Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej¹, stąd współpraca NIK z Sejmem RP ma kluczowe znaczenie dla efektywnego funkcjonowania NIK, a jej usprawnienie stanowi cel operacyjny przyjęty w *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024*².

Jednym z podstawowych celów działalności kontrolnej NIK jest przekazywanie Sejmowi wiedzy o stanie państwa i finansów publicznych oraz udokumentowanej, rzetelnej i obiektywnej informacji o działalności organów państwowych.

Sejm RP, realizując swoją funkcję kontrolną, debatuje nad wykonaniem przez rząd ustawy budżetowej, opierając się na przeprowadzanych corocznie przez NIK kontrolach: wykonania budżetu państwa i wykonania założeń polityki pieniężnej. Na podstawie opinii przygotowanej przez NIK Sejm RP udziela absolutorium Radzie Ministrów.

W 2023 r. NIK, stosownie do art. 7 ustawy o NIK, przedłożyła Sejmowi RP *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku, Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022 roku* oraz 108 informacji o wynikach kontroli, w tym informacje o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa i informacje o wynikach kontroli planowych i doraźnych.

Infografika nr 1. Liczba dokumentów przedłożonych Sejmowi RP w 2023 r.



Wypełniając swoje konstytucyjne obowiązki, Prezes NIK w roku 2023 prezentował Sejmowi RP m.in. *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku* oraz opinię w przedmiocie absolutorium dla Rady Ministrów. Przedstawiciele NIK wzięli udział w 531 posiedzeniach komisji i podkomisji sejmowych, prezentując m.in. informacje o wynikach kontroli oraz ustalenia kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. Udział przedstawicieli NIK w pracach komisji i podkomisji związany był również z procesem legislacyjnym oraz dyskusjami nad dokumentami i analizami będącymi przedmiotem obrad komisji.

¹ Art. 202 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.) oraz art. 1 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2022 r. poz. 623), dalej: ustawa o NIK.

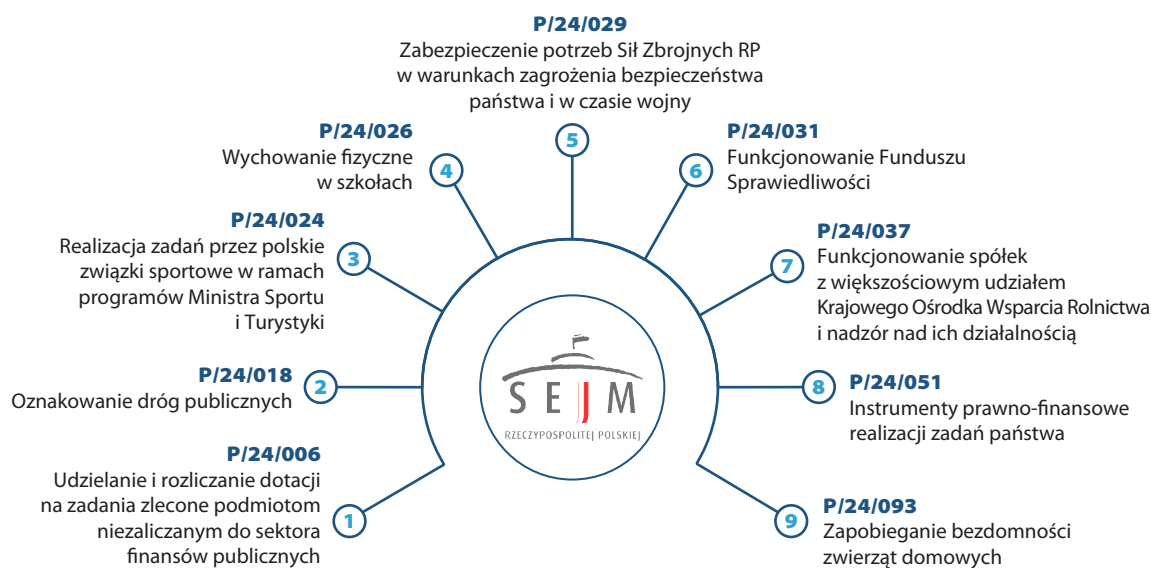
² Zarządzenie nr 77/2020 Prezes NIK z dnia 15 października 2020 r. w sprawie wprowadzenia *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024*. Cel operacyjny 1.3.1. *Usprawnienie współpracy z Sejmem i Senatem*.

Szczególną rolę we współpracy NIK z Sejmem RP spełnia Komisja do Spraw Kontroli Państwowej. Komisja rozpatruje dokumenty dotyczące funkcjonowania NIK – m.in. opiniuje budżet NIK oraz sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za dany rok w części budżetowej 07 – Najwyższa Izba Kontroli, rekomenduje propozycje tematów do kontroli zgłaszane do planu pracy przez komisje sejmowe. Przedstawiciele NIK uczestniczyli w 14 posiedzeniach Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, gdzie prezentowali m.in. *Analizę wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku* oraz *Sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022 roku*, a także informacje o wynikach kontroli.

Przedstawiciele NIK uczestniczyli również w pracach sejmowych zespołów parlamentarnych do spraw Geriatrii i Systemu Opieki Geriatrycznej w Polsce, Medycyny Paliatywnej i Naprawy Systemu Ochrony Zdrowia, Miast, ds. Ochrony Praw Konsumentów i Przedsiębiorców, Osób Głuchych i z Niedosłuchem, Zdrowia Publicznego, Zwalczenia Przestępstw Gospodarczych i Lichwy oraz Zachodniopomorskiego Zespołu Parlamentarnego.

W trakcie prac w 2023 r. nad *Planem pracy NIK na 2024 rok* 13 komisji sejmowych zgłosiło 40 sugestii tematów kontroli. Po zapoznaniu się z merytorycznymi uzasadnieniami NIK, Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej zarekomendowała 22 tematy, przedstawione przez 10 komisji sejmowych. NIK przyjęła do realizacji w *Planie pracy NIK na rok 2024* w całości lub w części dziewięć zarekomendowanych tematów kontroli. Pozostałe zgłoszone sugestie tematów kontroli są przedmiotem dalszych analiz NIK i mogą zostać zrealizowane w ramach kontroli doraźnych lub uwzględnione w planie pracy na kolejne lata.

Infografika nr 2. Tematy kontroli w *Planie pracy NIK na 2024 r.* uwzględniające sugestie kontroli zgłoszone przez Sejm RP



Udział NIK w pracach legislacyjnych

W ramach prac legislacyjnych do NIK nadesłano łącznie 16 dokumentów. Dwa z nich dotyczyły współpracy z Parlamentem (Senat), a 10 było projektami rządowymi: dwóch ustaw i ośmiu rozporządzeń. Pozostałe cztery dokumenty to projekt Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2023 wraz z projektem uchwały Rady Ministrów oraz projekt zarządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Zielonych Zamówień Publicznych, założenia Nowych Krajowych Ram Interoperacyjności oraz projekt Programu badań statystyki publicznej na rok 2025.

Udział NIK w innych pracach legislacyjnych:

- 1) na prośbę Ministra Zdrowia przeprowadzono analizę regulacji prawnych pozostających w zakresie właściwości oraz przedstawienie jej w kontekście następstw lub zagrożeń związanych z uchycieniem/odwołaniem stanu zagrożenia epidemicznego (SARS-CoV-2);

I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

- 2) na prośbę Ministra Spraw Zagranicznych dokonano weryfikacji raportu, tj. procedury monitoringowej Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji wobec Polski oraz przeprowadzono analizę projektu Stanowiska władz polskich do raportu Europejskiej Komisji przeciwko Rasizmowi i Nietolerancji wobec Polski;
- 3) przeprowadzono analizę projektu Sprawozdania rocznego z realizacji Krajowego Planu Działań na rzecz Zatrudnienia na rok 2022;
- 4) zgłoszono propozycje zagadnień i sugestii do projektu Programu działania Państwowej Inspekcji Pracy na rok 2024, w ramach przyjętego planu trzyletniego 2022–2024;
- 5) Ponadto NIK na prośbę Rzecznika Praw Obywatelskich udzieliła odpowiedzi o wnioskach dotyczących naruszenia przez organy praw przyznanych jednostkom przez Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

Prezes NIK złożył dwa wnioski do Trybunału Konstytucyjnego w dniu 16 czerwca 2023 r. o zbadanie zgodności z normami wyższego rzędu przepisów następujących aktów normatywnych:

- załącznika do Uchwały Rady Ministrów nr 50/2020 z dnia 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm”, załącznika do uchwały Rady Ministrów nr 51/2020 z 27 kwietnia 2020 r. w sprawie programu rządowego „Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm”, załącznika do Uchwały Rady Ministrów nr 2/2021 z dnia 5 stycznia 2021 r. w sprawie „Tarczy finansowej 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm” oraz ustawy z dnia 4 lipca 2019 r. o systemie instytucji rozwoju;
- ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw.

2. Działalność Prezesa NIK

Prezes NIK kieruje Najwyższą Izbą Kontroli i odpowiada przed Sejmem RP za jej działalność. Pozycję Prezesa NIK określają Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i ustawa o NIK. Jest on, zgodnie z art. 205 ust. 1 ustawy zasadniczej, powoływany przez Sejm RP za zgodą Senatu RP na sześcioletnią kadencję z możliwością jednokrotnej reelekcji. Prezes NIK ma prawo do uczestniczenia w posiedzeniach Sejmu RP.

Działania podejmowane przez Prezesa NIK w 2023 r., podobnie jak w latach ubiegłych, ukierunkowane były na wypełnianie misji określonej w *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024*, którą jest niezależna i profesjonalna kontrola zadań publicznych w interesie obywateli i państwa. W realizacji *Strategii NIK* wspiera Prezesa NIK Rada ds. Realizacji Strategii, przedstawiając nowe inicjatywy, których nadrzędnym celem jest poprawa funkcjonowania NIK oraz realizacja kluczowych działań organizacyjnych. Z inicjatywy Prezesa NIK w 2023 r. została powołana Społeczna Rada Doradczą³, która jest zespołem pomocniczym Prezesa NIK.

W 2023 r. Prezes NIK bezpośrednio nadzorował 55 tematów kontrolnych. Najistotniejsze z nich to kontrola wykonania budżetu państwa w 2022 roku, w ramach której sporządzono łącznie 47 informacji o wynikach kontroli oraz kontrola wykonania założeń polityki pieniężnej.

W ramach realizacji *Strategii NIK* w 2023 r. działalność Prezesa NIK koncentrowała się na aktywnościach odnoszących się do zapewnienia sprawnego i efektywnego funkcjonowania NIK. Od września 2023 r. funkcjonowanie NIK było utrudnione ze względu na brak pełnego składu Kolegium NIK, o czym Prezes NIK informował Sejmową Komisję ds. Kontroli Państwowej oraz Marszałka Sejmu RP, a następnie Organizację Narodów Zjednoczonych (ONZ) i Międzynarodową Organizację Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI). Wakat na stanowisku Dyrektora Generalnego NIK powodował, że większość zadań przypisanych temu stanowisku, wykonywał Prezes NIK. Oznaczało to nadmierne obciążenie Prezesa NIK obowiązkami z obszaru wewnętrznego funkcjonowania NIK,

³ Zarządzenie nr 26/2023 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 19 kwietnia 2023 r. w sprawie powołania Społecznej Rady Doradczej.

niezwiązanymi z istotą jej działania, czyli z kontrolą państwową. Raport INTOSAI Development Initiative (IDI) stanowił, że powyższe działania uniemożliwiały NIK sprawne realizowanie konstytucyjnych i ustawowych powinności opartych na poszanowaniu zasady niezależności. W raporcie wiele uwagi poświęcono także kwestii zapewnienia na właściwym poziomie finansowania NIK. Wpływa to negatywnie na proces rekrutacji w NIK oraz ma bezpośrednie przełożenie na funkcjonowanie NIK w kontekście realizacji konstytucyjnych zadań. IDI w konkluzji raportu rekomenduje, aby właśnie przez wzgląd na rangę NIK jako naczelnego i niezależnego organu kontroli państwowej, zapewnić NIK poziom finansowania adekwatny do realizowanych powinności konstytucyjnych i ustawowych.

Prezes NIK jest legitymowany do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego. W ramach realizacji 1 celu strategicznego – *Wzmocnienie wpływu NIK na usprawnienie państwa*, Prezes NIK w czerwcu 2023 r. skierował dwa wnioski do Trybunału Konstytucyjnego. Dotyczyły one rządowych programów pomocy dla przedsiębiorców w czasie epidemii COVID-19 oraz tzw. specustawy covidowej z 2 marca 2020 r. oraz przepisów jej nowelizacji z 31 marca 2020 r. W pierwszym przypadku wątpliwości natury konstytucyjnej budziły przepisy wprowadzające programy rządowe Tarcza⁴. Głównym problemem, na który zwrócił uwagę w swoim wniosku Prezes NIK była prywatyzacja usług publicznych, czyli realizowanie zadań państwa przez prywatną spółkę będącą poza jego strukturami. Z kolei w wypadku specustawy covidowej i jej nowelizacji Prezes NIK zwrócił uwagę na jej niezgodność z zasadą prawidłowej legislacji, zasadą odpowiedniego *vacatio legis* (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasadą legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) ze względu na sposób ich uchwalenia.

W ramach realizacji 2. celu strategicznego – *Wysoka jakość kontroli* w pierwszym kwartale 2023 r. Prezes NIK zaktualizował *Strategię działalności kontrolnej na lata 2022–2024*, a w grudniu tego samego roku dokonana została ocena adekwatności kontynuacji Priorytetów działalności kontrolnej na lata 2022–2024 w perspektywie 2024–2025, która pozwoliła wskazać, że priorytet strategiczny oraz priorytety szczegółowe są trafne, użyteczne i trwałe, a zatem adekwatne jako wyznacznik działalności kontrolnej w perspektywie 2024–2025. Pod koniec czwartego kwartału 2023 r. zostały zakończone merytoryczne prace nad aktualizacją *Podręcznika kontrolera*. Podręcznik został opracowany przez ekspertów z NIK z wieloletnim doświadczeniem kontrolerskim i dydaktycznym. Wiedza ta została przedstawiona w sposób praktyczny, realistyczny i dostosowany do codziennych wyzwań.

W ramach realizacji 3. celu – *Wzorcowość instytucja publiczna* wdrożono w NIK skuteczne rozwiązania organizacyjne. Zarządzeniem Prezesa NIK wprowadzono model kompetencyjny dla NIK⁵ wraz z *Księżką Kompetencji* dla stanowisk pracy w NIK. Model ten został wypracowany przez zespół roboczy składający się z przedstawicieli różnych jednostek organizacyjnych NIK oraz z zewnętrznych konsultantów. Odnosi się on bezpośrednio do *Strategii NIK* będąc zbiorem kompetencji kluczowych do osiągnięcia celów strategicznych i realizacji zadań naczelnego organu kontroli. Z kompetencjami pracowników i wymaganiami im stawianymi bezpośrednio wiąże się wdrożone przez Prezesa NIK strategiczne podejście do zarządzania kapitałem ludzkim, co realizuje 4. cel *Prestiżowe miejsce pracy*, a zwłaszcza cele szczegółowe 4.1 *Rozwój zawodowy* i 4.2 *Doskonałe środowisko pracy*.

Ważną inicjatywą NIK w 2023 r. realizowaną w obrębie dwóch celów strategicznych (2 – *Wysoka jakość kontroli* i 3 – *Wzorcowość instytucja publiczna*) była kontynuacja prac związanych z digitalizacją procesów i wdrażaniem systemów informatycznych. W obszarze zarządzania procesem kontrolnym zweryfikowano dostępne na rynku systemy zarządzania kontrolami/audytami oraz wewnętrzne rozwiązania informatyczne. Z uwagi na brak dostępnych rozwiązań informatycznych spełniających wymagania NIK, podjęto decyzję o rozpoczęciu prac deweloperskich, których celem jest wdrożenie platformy wspierającej pracę grupową oraz zarządza-

⁴ Były to: *Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla małych i średnich firm* (dalej: *Tarcza 1.0*), *Tarcza finansowa Polskiego Funduszu Rozwoju dla dużych firm (Tarcza DP)* oraz *Tarcza finansowa 2.0 Polskiego Funduszu Rozwoju dla mikro, małych i średnich firm (Tarcza 2.0)*.

⁵ Zarządzenie nr 10/2023 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 16 lutego 2023 r. w sprawie wprowadzenia modelu kompetencyjnego dla Najwyższej Izby Kontroli.

I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

nie procesem kontrolnym. Podstawą informatyczną Platformy Wsparcia Kontroli będzie program Microsoft SharePoint (wdrożony w 2022 r.) oraz wykorzystanie możliwości jego konsolidacji z innymi systemami. Udostępniono również aplikację automatyzującą zbieranie danych o realizowanych czynnościach kontrolnych. Integracja z systemem Microsoft Power BI (wdrożony w 2021 r.) pozwoliła na optymalizację procesu zbierania i analizy danych. Rozbudowa tego systemu usprawniła znacząco mechanizm zbierania, transformacji, eksploracji oraz prezentacji danych. Równolegle udostępniono narzędzie ułatwiające inteligentne wyszukiwanie informacji w dużych zbiorach danych i zaplanowano etapowe udostępnianie kolejnych jego funkcjonalności. W pierwszym etapie skonfigurowano wszystkie kryteria tak, aby pozyskać szczegółowe dane o zrealizowanych kontrolach NIK oraz o zarejestrowanych przez Sejm RP interpelacjach poselskich. W obszarze zarządzania dokumentami od czerwca 2023 r. rozpoczęto wykorzystanie systemu EZD RP⁶. Proces wdrożenia systemu EZD RP jest powiązany z redukcją dokumentów wytwarzanych w postaci papierowej, standaryzacją sposobu postępowania i zarządzania dokumentacją. Podjęto współpracę z dostawcą oprogramowania w zakresie rozwoju i dostosowania jego funkcjonalności do procesów kontrolnych i administracyjnych w NIK. W obszarze zarządzania zasobami i księgowością w 2023 r. kontynuowano prace związane z programowaniem i testowaniem aplikacji klasy ERP wspierającej zarządzanie zasobami ludzkimi, majątkiem i księgowością.

Najwyższa Izba Kontroli szczególną uwagę zwraca na rzetelną informację kierowaną do obywateli, jako najważniejszego (obok instytucji publicznych) odbiorcy informacji o wynikach kontroli. Dlatego też w *Strategii NIK* poświęcono wiele miejsca tej problematyce, wyznaczając cele: *Skuteczna komunikacja społeczna i medialna* oraz *Praca w poczuciu misji i celu*. Przykładem ich realizacji w praktyce była seria lokalnych konferencji prasowych, podczas których prezentowano wyniki kontroli szczególnie ważnych dla lokalnych społeczności⁷.

Ponadto po okresie pandemii i związanych z nią obostrzeń, Prezes NIK zdecydował o częstszym organizowaniu bezpośrednich spotkań z przedstawicielami mediów. Na konferencjach prasowych w 2023 r. przedstawiono m.in. ustalenia kontroli przeprowadzonej w Krajowym Instytucie Mediów w Warszawie, realizowanej w ramach kontroli *Funkcjonowanie wybranych jednostek sektora finansów publicznych wykonujących zadania analityczne, Działania państwa w zakresie zapobiegania i zwalczania skutków wybranych przestępstw internetowych, w tym kradzieży tożsamości, Przyznawanie środków w ramach konkursu „Szybka ścieżka – Innowacje cyfrowe”*. Z inicjatywy Prezesa NIK odbyły się także konferencje dotyczące przekopu przez Mierzęję Wiślana, kryzysu ekologicznego na Odrze czy importu i obrotu zbożem i rzepakiem z Ukrainy. Wszystkie briefingi, panele i konferencje koncentrowały się wokół najważniejszych problemów zidentyfikowanych po kontrolach przeprowadzonych przez NIK.

Angażującą społecznie formą prezentacji wyników kontroli były panele transmitowane w mediach społecznościowych. W ten sposób NIK zainicjowała dyskusję na temat zakresu oraz skuteczności programów rehabilitacji zawodowej i społecznej, celem wypracowania dobrych praktyk, pozwalających na optymalne przygotowanie się na podobne wyzwania. Podczas panelu zostały zaprezentowane wyniki ogólnopolskiej kontroli *Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy województw (P/22/032)*.

Najwyższa Izba Kontroli także organizowała pod auspicjami Prezesa NIK panele, których celem była analiza przedkontrolna, wymiana doświadczeń i wsłuchanie się w głosy przedstawicieli różnych profesji. Jednym z nich był panel ekspertów, zwołany na potrzeby kontroli *Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych* i odpowiedź na pytanie, czy w ostatnich latach w sposób odpowiedni finanso-

⁶ Jest to system wykonywania czynności kancelaryjnych, dokumentowania przebiegu załatwiania spraw, gromadzenia i tworzenia dokumentacji w postaci elektronicznej, realizowany w ramach systemu teleinformatycznego, o którym mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2b ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164).

⁷ Między innymi: w Białymstoku zaprezentowano wyniki kontroli *Finansowanie działalności Spółdzielni Mleczarskiej „Bielmlek” w Bielsku Podlaskim*, we Wrocławiu *Utrzymanie i rozwój miejskich sieci infrastruktury rowerowej*, w Lublinie *Przestrzeganie przepisów o zasadach wynagradzania członków zarządu i rad nadzorczych spółek komunalnych w województwie lubelskim*, w Bydgoszczy *Wybrane aspekty gospodarki finansowej i funkcjonowania Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Toruniu oraz nadzorowanych jednostek*, w Gdańsku *Funkcjonowanie funduszy sołeckich w wybranych gminach województwa pomorskiego*.

wano działania samorządów, zwłaszcza w kontekście zmian podatkowych, rozpoczętych w 2019 r. Kolejnym ważnym wydarzeniem był panel ekspertów, dotyczący wsparcia psychologicznego i opieki psychiatrycznej dla dzieci i młodzieży, zorganizowany w związku z kontrolą *Opieka psychiatryczna nad dziećmi i młodzieżą*. Uczestnikami panelu były osoby, które zawodowo lub z urzędu zajmują się tematyką pomocy psychiatrycznej i psychologicznej.

Prezes NIK docenia także korzyści płynące z aktywnej obecności w mediach społecznościowych. Promując działalność NIK za pomocą mediów społecznościowych wspiera popularyzację wiedzy o wynikach kontroli przeprowadzanych przez NIK, co bezpośrednio wpływa na wzrost świadomości i zaangażowania społeczeństwa w kwestie zarządzania publicznymi finansami. Treści z udziałem Prezesa publikowane na profilach społecznościowych NIK cieszą się dużym zainteresowaniem internautów.

Z inspiracji Prezesa NIK, w ramach rozwoju skutecznej komunikacji społecznej, w 2023 r. powstał cykl pięciu filmów przybliżających wiedzę o roli kontroli państwowej dla działalności państwa, procesie przygotowania i prowadzenia kontroli, blaskach i cieniach pracy kontrolerskiej oraz najważniejszych wartościach, jakimi kieruje się NIK.

Na arenie międzynarodowej, aktywne uczestnictwo Prezesa NIK przyczynia się do wzmocnienia pozycji i wiarygodności Polski oraz Najwyższej Izby Kontroli. Prezes jest m.in. członkiem Zarządu Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI) oraz wiceprzewodniczącym Zarządu Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI). W ramach budowania relacji dwustronnych Prezes NIK spotkał się w 2023 r. m.in. z szefami najwyższych organów kontroli z Estonii, Litwy, Włoch, Belgii, Izraela, Czech, Kirgistanu, Macedonii Północnej, Łotwy, Czarnogóry, Węgier, Austrii, Słowenii.

3. Prace Kolegium NIK

Najwyższa Izba Kontroli działa na zasadzie kolegalności zgodnie z art. 202 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i art. 1 ust. 3 ustawy o NIK. Ustanowienie Kolegium NIK jest jednym z najważniejszych elementów urzeczywistnienia tej konstytucyjnej zasady.

W skład Kolegium NIK, co wynika z art. 22 ustawy o NIK, wchodzi: Prezes NIK jako przewodniczący, wiceprezesi NIK, dyrektor generalny oraz 14 członków powoływanych na wniosek Prezesa NIK przez Marszałka Sejmu RP, na trzyletnią kadencję.

W 2023 r. Prezes NIK wystąpił do Marszałek IX kadencji Sejmu RP Elżbiety Witek z dziewięcioma wnioskami o uzupełnienie składu Kolegium NIK oraz dziewięcioma wnioskami o powołanie członków Kolegium NIK do Marszałka X kadencji Sejmu RP Szymona Hołowni. Marszałek IX kadencji Sejmu RP nie powołała na członków Kolegium kandydatów wskazanych we wnioskach Prezesa NIK. Doprowadziło to do sytuacji, że 7 września 2023 r. upłynęła kadencja ostatnich trzech członków Kolegium NIK i w skład tego organu wchodziły zaledwie trzy osoby: Prezes NIK i dwoje wiceprezesów. Warto zauważyć, że problemy z uzupełnieniem składu Kolegium NIK utrzymywały się i pogłębiały od trzech lat w związku z wygasaniem kadencji kolejnych członków tego gremium⁸.

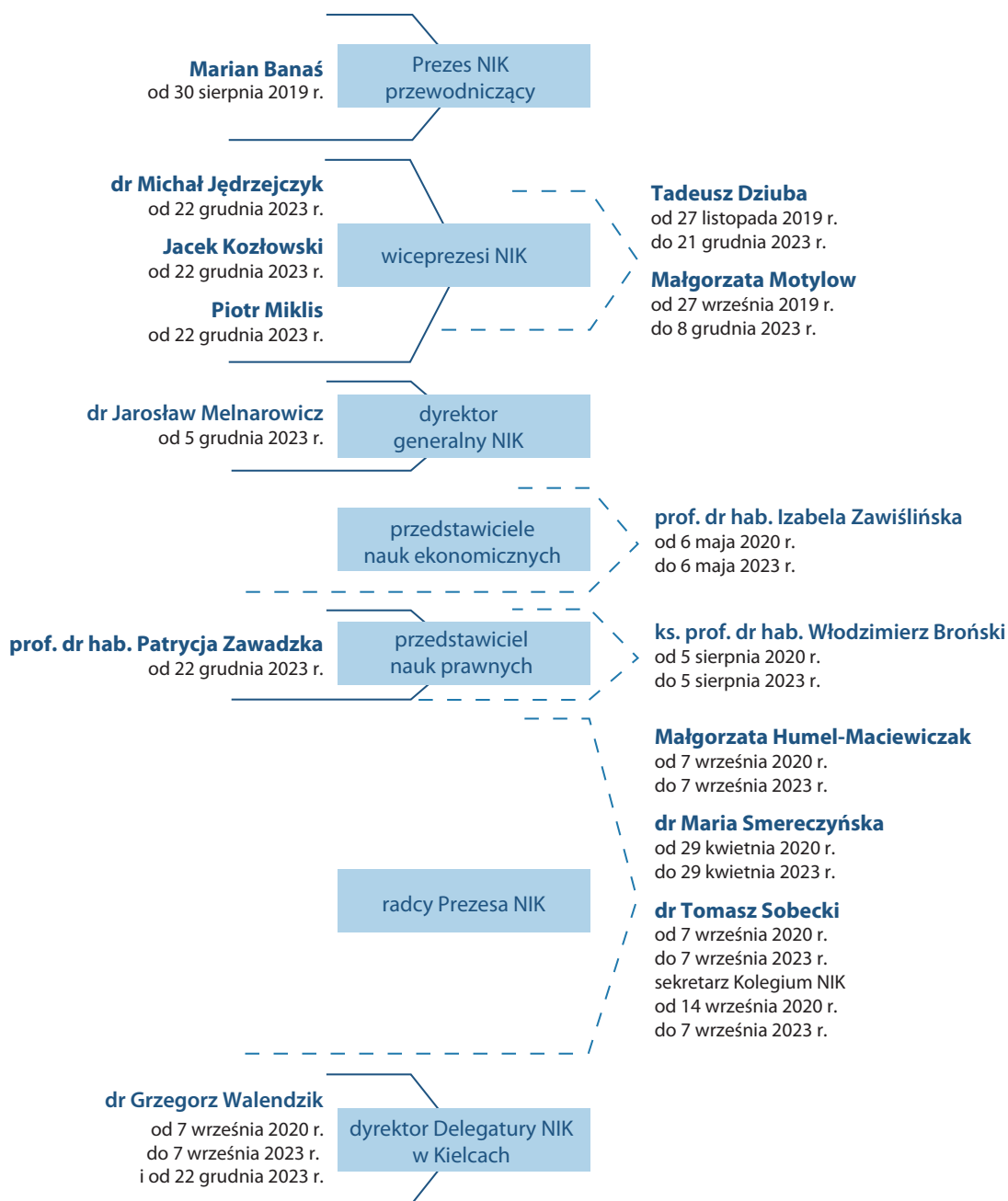
Dopiero pod koniec 2023 r. rozpoczął się proces odbudowy ustawowego składu Kolegium NIK. Z mocy prawa w jego skład weszło trzech nowo powołanych wiceprezesów i dyrektor generalny, a 22 grudnia 2023 r. Marszałek X kadencji Sejmu Szymon Hołownia, na wniosek Prezesa NIK i po zasięgnięciu opinii Komisji do Spraw Kontroli Państwowej powołał dwóch nowych członków Kolegium. Na dzień 31 grudnia 2023 r., Kolegium NIK liczyło siedmiu członków.

Skład Kolegium zgodny z wymogami przepisów ustawy o NIK został w pełni skompletowany w dniu 24 marca 2024 r.

⁸ W okresie od 30 sierpnia 2019 roku do 11 lipca 2022 roku, Prezes NIK dziewięć razy zwracał się do Marszałek IX kadencji Sejmu RP Elżbiety Witek i złożył 34 wnioski o powołanie nowych członków Kolegium NIK. Tylko siedmiu kandydatów uzyskało pozytywne opinie Komisji do Spraw Kontroli Państwowej i w konsekwencji zostało powołanych przez Marszałka Sejmu RP do Kolegium NIK.

I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

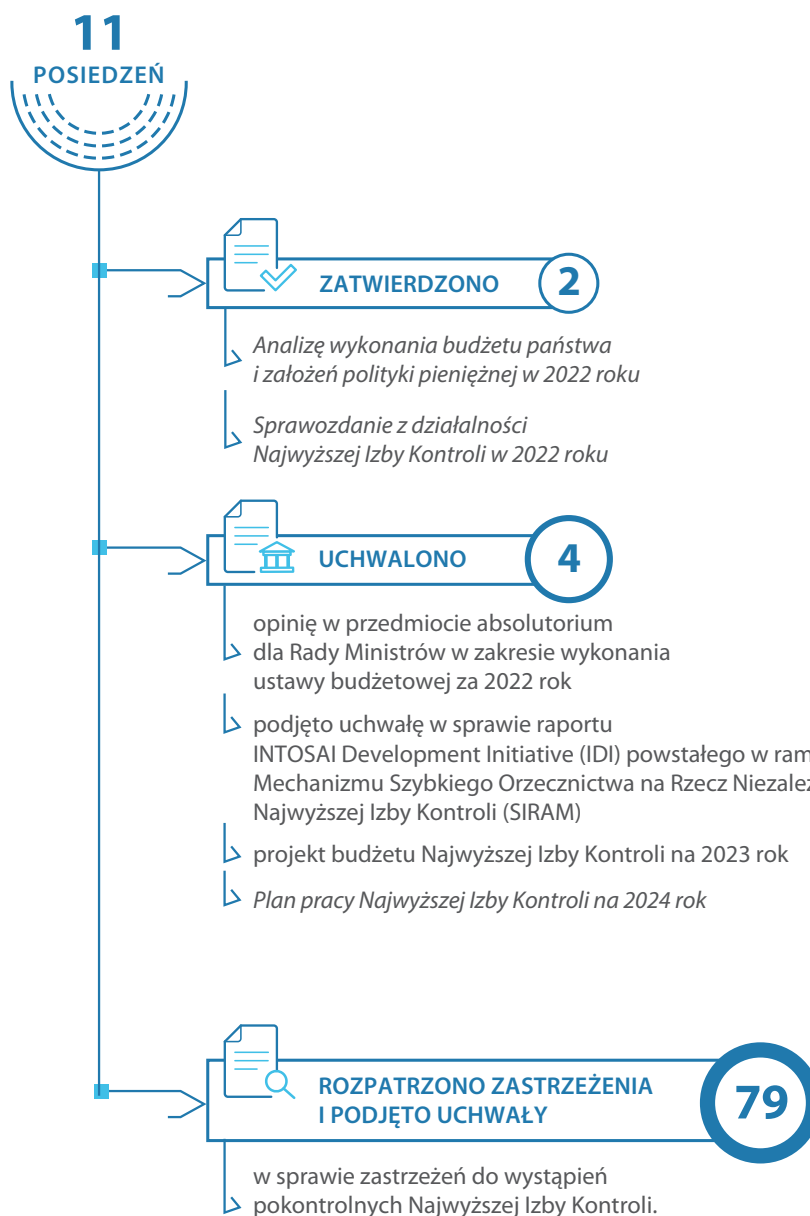
Infografika nr 3. Skład Kolegium NIK, uwzględniający zmiany w 2023 r.



Kolegium NIK, rozpatrując sprawy, zatwierdza, uchwała lub opiniuje i przedstawia swoje stanowisko w drodze uchwał. Uchwały podejmowane są większością głosów, w obecności co najmniej połowy składu Kolegium, w głosowaniu tajnym. Kolegium rozpatruje również zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych.

W 2023 r. odbyło się 11 posiedzeń Kolegium NIK, w trakcie których podjęto 85 uchwał, w tym 79 dotyczących rozpatrzenia zastrzeżeń zgłoszonych do wystąpień pokontrolnych, o których mowa w art. 54 ust. 3 ustawy o NIK. Obradom Kolegium przewodniczył Prezes NIK Marian Banaś.

Infografika nr 4. Działalność Kolegium NIK w 2023 r.



4. Organizacja wewnętrzna NIK

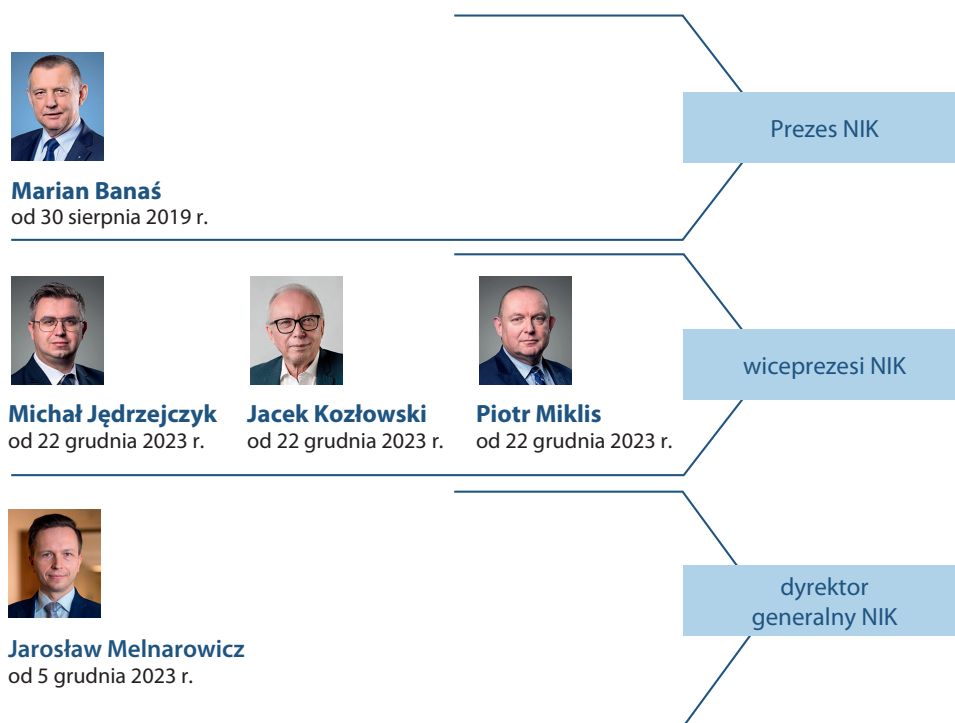
W 2023 r. nastąpiły istotne zmiany w składzie Kierownictwa NIK. Po ukonstytuowaniu się Sejmu X kadencji nowy Marszałek Sejmu RP, Szymon Hołownia, na wniosek Prezesa NIK Mariana Banasia, 5 grudnia 2023 r. powołał dr. Jarosława Melnarowicza na stanowisko dyrektora generalnego⁹. Ponadto, 22 grudnia 2023 r. na wniosek Prezesa NIK i po zasięgnięciu opinii Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej, Marszałek Sejmu powołał dr. Michała Jędrzejczyka, Jacka Kozłowskiego oraz Piotra Miklisa na stanowiska wiceprezesów NIK. Jednocześnie, po wyczerpaniu ustawowej procedury¹⁰, Marszałek Sejmu odwołał dotychczasowych wiceprezesów NIK: Małgorzatę Motylow (8 grudnia 2023 r.) i Tadeusza Dziubę (21 grudnia 2023 r.).

⁹ Stanowisko dyrektora generalnego pozostawało nieobsadzone od 14 stycznia 2022 r.

¹⁰ Art. 21 ust. 1 ustawy o NIK.

I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

Infografika nr 5. Kierownictwo NIK, stan na dzień 31 grudnia 2023 r.



Stosownie do art. 207 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej rozwiązania dotyczące organizacji i trybu działania Najwyższej Izby Kontroli określa ustawa o NIK. Szczegółową organizację wewnętrzną reguluje Statut NIK, nadany na podstawie art. 25 ust. 2 ustawy zarządzeniem Marszałka Sejmu¹¹. Statut określa m.in. nazwy i właściwości jednostek organizacyjnych funkcjonujących w NIK. Zadania jednostek szczegółowo reguluje zarządzenie Prezesa NIK¹².

Struktura NIK opiera się na dwóch typach jednostek organizacyjnych: jednostkach kontrolnych, czyli departamentach i delegaturach wykonujących zadania w zakresie postępowania kontrolnego i/lub wspomagających czynności kontrolne oraz jednostkach organizacji i obsługi funkcjonowania NIK, czyli biurach. Jednostki kontrolne mają jednolitą strukturę organizacyjną, z wyjątkiem trzech departamentów wykonujących zadania w zakresie postępowania kontrolnego i/lub wspomagające czynności kontrolne oraz biura, które mają strukturę wydziałową.

Kontrolne jednostki organizacyjne NIK kontrolują działalność organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych. Mogą one także kontrolować działalność organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych. Departamenty i delegatury NIK mogą również kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim te wykorzystują majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa.

W zakresie swojej właściwości kontrolne jednostki organizacyjne NIK przygotowują i przeprowadzają kontrole oraz opracowują informacje o wynikach kontroli i inne dokumenty związane z prowadzonymi kontrolami. Przeprowadzają postępowania kontrolne w ramach kontroli doraźnych za zgodą Prezesa lub upoważnionego wiceprezesa NIK. Współdziałają z funkcjonującymi w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym organami kontroli, rewizji i inspekcji. Biorą udział w kontrolach prowadzonych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez Europejski Trybunał Obrachunkowy.

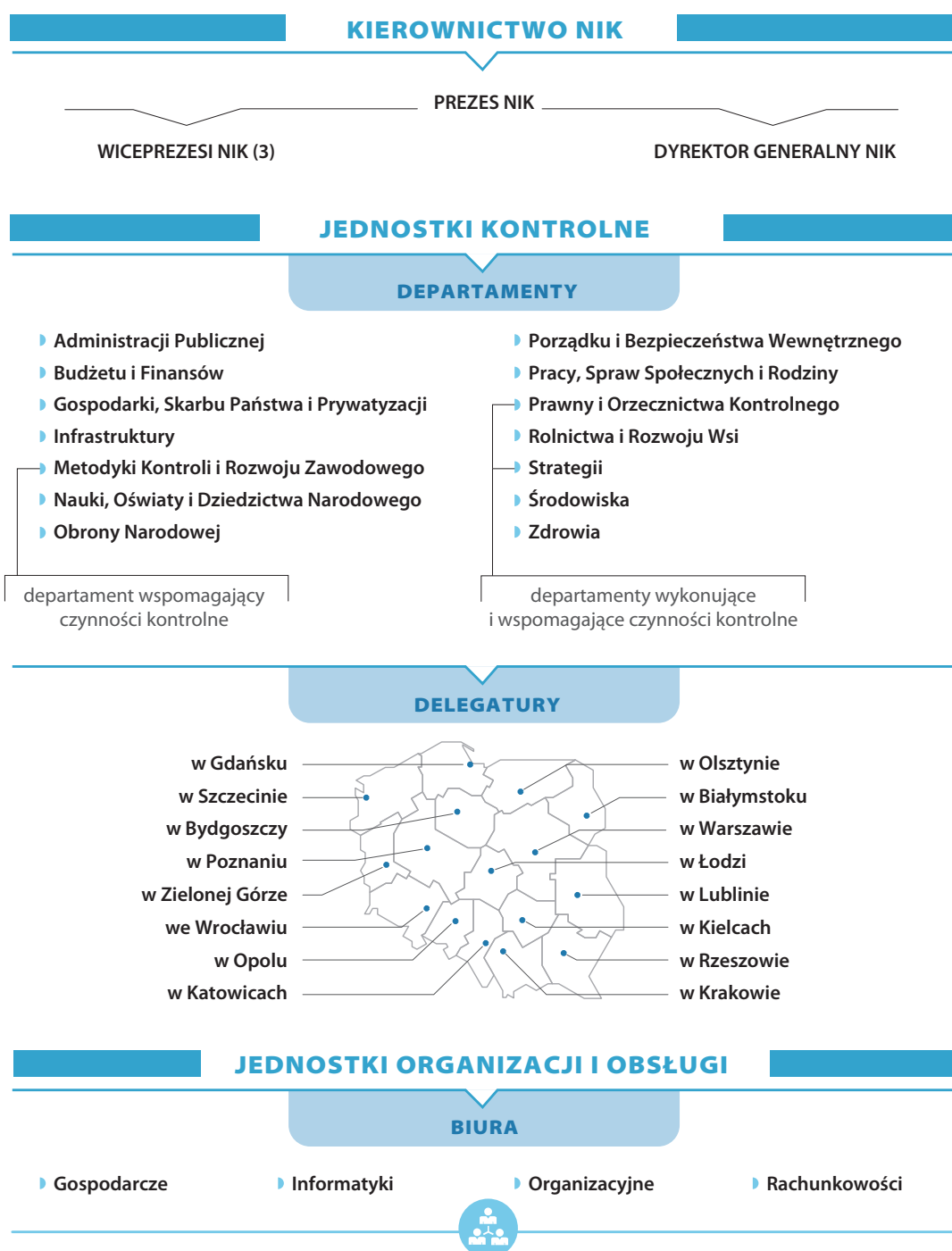
¹¹ Statut NIK stanowi załącznik do zarządzenia nr 11 Marszałka Sejmu z dnia 26 sierpnia 2011 r. w sprawie nadania statutu NIK.

¹² Zarządzenie nr 12/2011 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 29 sierpnia 2011 r. w sprawie szczegółowej organizacji wewnętrznej oraz właściwości jednostek organizacyjnych NIK, ze zm.

Przy wspomaganiu kontroli szczególną rolę odgrywają trzy departamenty: Metodyki i Rozwoju Zawodowego, Prawny i Orzecznictwa Kontrolnego oraz Strategii. Ich zadania koncentrują się m.in. na opracowaniu, rozwoju i wdrażaniu metodyki kontroli, na analizie jakości kontroli, rozwoju metodyki zarządzania jakością kontroli, przeprowadzaniu analiz strategicznych, planowaniu kontroli, przeprowadzaniu kontroli doraźnych oraz koordynowaniu zadań jednostek organizacyjnych NIK w zakresie prowadzenia kontroli.

W NIK funkcjonuje 30 jednostek kontrolnych – 14 departamentów i 16 delegatur. W Statucie NIK określono właściwość rzeczową i miejscową poszczególnych jednostek kontrolnych. Departamenty i Delegatura NIK w Warszawie mają swoją siedzibę w Warszawie, zaś siedzibami pozostałych delegatur są miasta wojewódzkie.

Infografika nr 6. Struktura organizacyjna NIK



I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

5. Pracownicy NIK

Praca w NIK oznacza służbę Rzeczypospolitej Polskiej i społeczeństwu. Istotą polityki kadrowej prowadzonej w NIK jest jej integralność ze *Strategią Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024*, a jej główne cele to kształtowanie wartości i zasad. Polityka zarządzania kapitałem ludzkim w NIK została tak sformułowana, aby wspierać pracowników w efektywnym i profesjonalnym wykonywaniu czynności kontrolnych oraz rozwijać potencjał kompetentnego i zaangażowanego zespołu, który ma skutecznie wypełniać misję NIK.

Planując i realizując działania kadrowe Prezes NIK, jako pracodawca ma na uwadze:

Interes publiczny – rozumiany jako bezpieczeństwo i dobrobyt obywateli, sprawne i wydajne instytucje państwa, rozwijająca się gospodarka i dobrze funkcjonujące wszystkie podstawowe/najważniejsze obszary aktywności publicznej. Praca w NIK zawiera w sobie służbę Państwu Polskiemu i jego obywatelom.

Niezależność – im większa niezależność i obiektywizm oceny, tym większa przydatność i wiarygodność w realizacji zadań. Oznacza to dążenie do odpowiednich rozwiązań ustawowych i funkcjonalnych, ale nie mniej ważne jest wzmacnianie podejścia i szerzenie kultury organizacyjnej, która pozwoli NIK na formułowanie ocen w sposób niezależny i oparty na własnej profesjonalnej ocenie.

Profesjonalizm – opierający się na zrozumieniu przez kadrę kierowniczą, kontrolerów, pracowników wspierających i kandydatów do pracy istoty zadań NIK, poprzez racjonalny dobór kadry oraz środków i metod pracy. Bazuje na etycznym postępowaniu pracowników, obiektywnych ocenach, a od organizacji i całego środowiska zawodowego wymaga starań na rzecz wzmacniania etosu zawodowego kontrolera NIK. Stałe doskonalenie umiejętności zawodowych, niezbędne w przypadku każdego profesjonalnego pracownika NIK, na poziomie organizacji oznacza: wysoką jakość pracy, usprawnianie metodyki kontroli, pozyskiwanie nowych technologii oraz poszukiwanie najlepszych rozwiązań dla kontroli państwowej.

Wiarygodność – wyniki kontroli powinny budzić zaufanie oraz stanowić źródło informacji, na bazie której NIK wydaje opinię o stanie państwa. Zasada ta zawiera w sobie miarodajność, powagę, transparentność, rzetelność, spójność i zgodność z rzeczywistością. Pracownicy NIK są gwarantem wiarygodności.

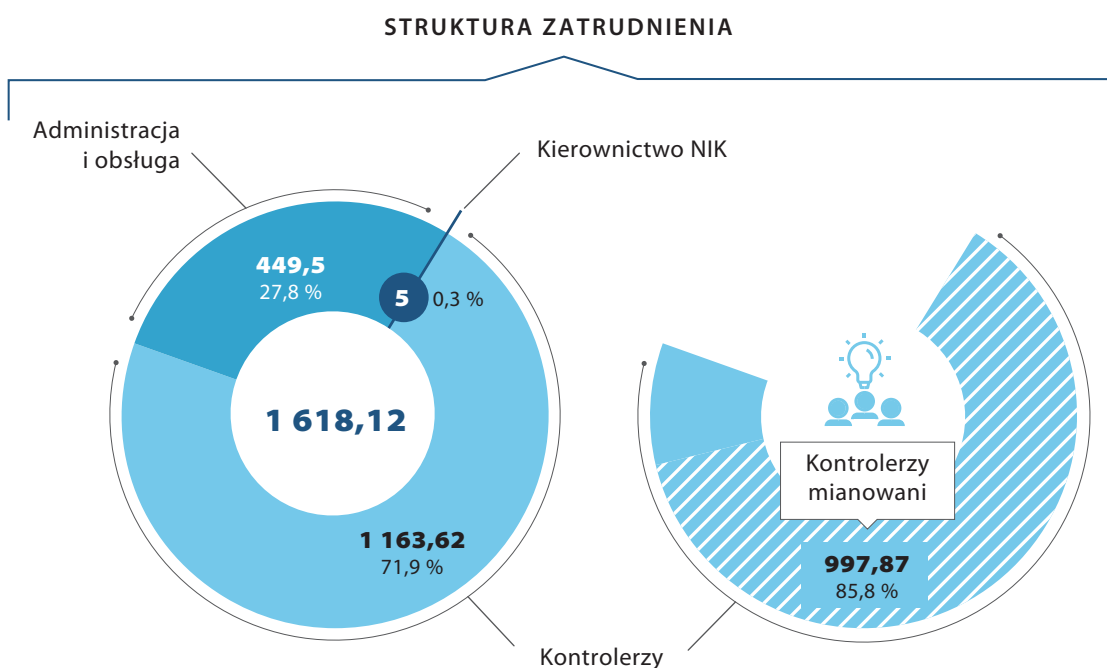
Pracodawca w sferze publicznej, realizujący konstytucyjne założenia podchodzi do polityki kadrowej w sposób szczególny. W NIK w ramach realizacji polityki zarządzania kapitałem ludzkim w 2023 r.:

- Powstała Księga kompetencji dla stanowisk pracy, która definiuje model kompetencyjny, tj. kompetencje ogólne, kierownicze oraz specjalistyczne – dostosowane do różnego rodzaju stanowisk w NIK, wprowadzona Zarządzeniem nr 10/2023 Prezesa NIK. Model kompetencyjny został wypracowany wewnątrz NIK, poprzez zespół roboczy składający się z przedstawicieli różnych jednostek organizacyjnych i pełniących różne funkcje w NIK, przy współdziałaniu konsultantów zewnętrznych. Model odnosi się do misji i wizji NIK oraz wspiera: proces doboru kadry, rekrutację i nabory, identyfikację potencjału pracowników, rozwój kapitału ludzkiego, aby podnieść prestiż zatrudnienia w NIK. Zostały zweryfikowane i zaktualizowane zasady i tryb naboru do pracy na stanowiska kontrolerskie, wprowadzone Zarządzeniem nr 10/2023 Prezesa NIK. Obecnie proces naboru na stanowiska kontrolerskie składa się z trzech etapów. Pierwszy etap, to selekcja złożonych ofert pod względem wymagań formalnych. Drugi etap polega na weryfikacji kompetencji i kwalifikacji – rozbudowana część kwalifikacyjna, która wykorzystuje testy umiejętności, testy kompetencji, w tym licencjonowane testy zdolności, testy wiedzy i inne testy, m.in. zawierające próbki pracy. Trzecim etapem jest rozmowa kwalifikacyjna z komisją. Celem rozmowy jest weryfikacja informacji i wyników uzyskanych w etapie pierwszym i drugim. Członkowie komisji zadają kandydatom pytania, które weryfikują wiedzę, doświadczenie, kompetencje oraz pomagają ocenić motywację do podjęcia zatrudnienia w NIK. Komisja przedkłada sprawozdanie z przebiegu naboru oraz rekomenduje Presowi NIK kandydata na stanowisko kontrolerskie.
- Został zweryfikowany i zaktualizowany wewnętrzny tryb naboru do pracy na stanowiska kontrolerskie, wprowadzony Zarządzeniem nr 52/2023 Prezesa NIK, jako dopełnienie systemu naboru zewnętrznego. Przeprowadzenie postępowania wewnętrznego stanowi odpowiedź na potrzeby NIK, szczególnie w sytuacjach kumulacji procesów kontrolnych lub potrzeby uzupełnienia określonych kompetencji w zespole. Zapewnia

to awans poziomy, umożliwia rozwój pracownikom, przy zapewnieniu efektywności i optymalności w realizacji zadań przez NIK. System naboru wewnętrznego sprawdza się, gdyż pracownik zna specyfikę pracy w NIK, zmiana przyczynia się do zwiększenia motywacji pracownika, wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, a w konsekwencji do wzrostu potencjału kapitału ludzkiego w NIK.

- Wprowadzono wystandardyzowany proces wdrożenia nowo zatrudnionych pracowników do pracy w NIK, Zarządzeniem nr 21/2023 Prezesa NIK. Nowo zatrudniony pracownik ma wyznaczonego pracownika tj. opiekuna wdrożenia, w pierwszych dniach pracy odbywa niezbędne szkolenia obowiązkowe BHP, wynikające z specyfiki NIK oraz otrzymuje informacje dotyczące historii NIK. Pracownik otrzymuje też komplet materiałów pomocniczych, m.in.: plan wdrożenia na pierwszy rok pracy oraz podręcznik dla nowego pracownika. Materiał ten stanowi zbiór informacji, istotnych z punktu widzenia zawodowego, jak również z punktu widzenia strony stosunku pracy. Pracownik NIK na początku zatrudnienia jest informowany o świadczeniach pozapłacowych, czyli możliwości udziału w zajęciach sportowo-rekreacyjnych, składania wniosków o dofinansowanie do żłobków i przedszkoli, dofinansowanie do wypoczynku, ubezpieczenia się na wypadek choroby i zdarzeń losowych w warunkach grupowych, o działającej w NIK Zakładowej Organizacji Związkowej Pracowników NIK, czy dołączenia do Pracowniczych Planów Kapitałowych. Po sześciu miesiącach pracy w NIK przeprowadzane są ankiety, które weryfikują proces wdrożenia.
- Przygotowano działania wspierające rozwój pracowników w ramach indywidualnych ścieżek karier, tj. mentoring wewnętrzny.
- Rozpoczęto proces opisywania stanowisk pracy dla stanowisk kontrolerskich, administracyjnych i obsługi. Przygotowana jest koncepcja systemu oceny jako narzędzia wspierającego rozwój pracownika. Są to kolejne elementy w realizacji celów strategii rozwoju kapitału ludzkiego w NIK. W każdym procesie NIK stara się włączyć pracowników w procesy usprawnień i podnoszenia prestiżu instytucji. W działaniach dotyczących systemu ocen uczestniczą podzespoły, tj. kadra zarządzająca, Rady Prezesa NIK, kontrolerzy wspomagający.
- Cyklicznie, w okresach rocznych realizowany jest proces planowania zasobów kadrowych, w szczególności naborów na stanowiska kontrolerskie. Prezes NIK dąży do zwiększenia zatrudnienia na stanowiskach kontrolerskich.
- Wsparcie procesów kontrolnych zapewniają pracownicy administracji i obsługi realizując działalność promocyjną i wydawniczą, informatyczną, kancelaryjną, w obszarze RODO, dostępie do informacji publicznej, transportową, kadrową, finansową i księgową oraz w zakresie dbałości o warunki pracy, dobrostan i stan zdrowia pracownika oraz bezpieczeństwo.

Infografika nr 7. Zasoby kadrowe NIK według etatów, stan na dzień 31 grudnia 2023 r.

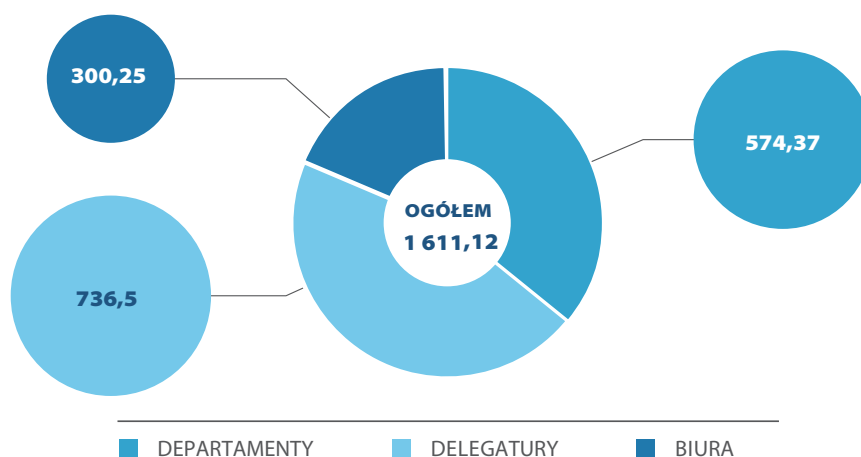
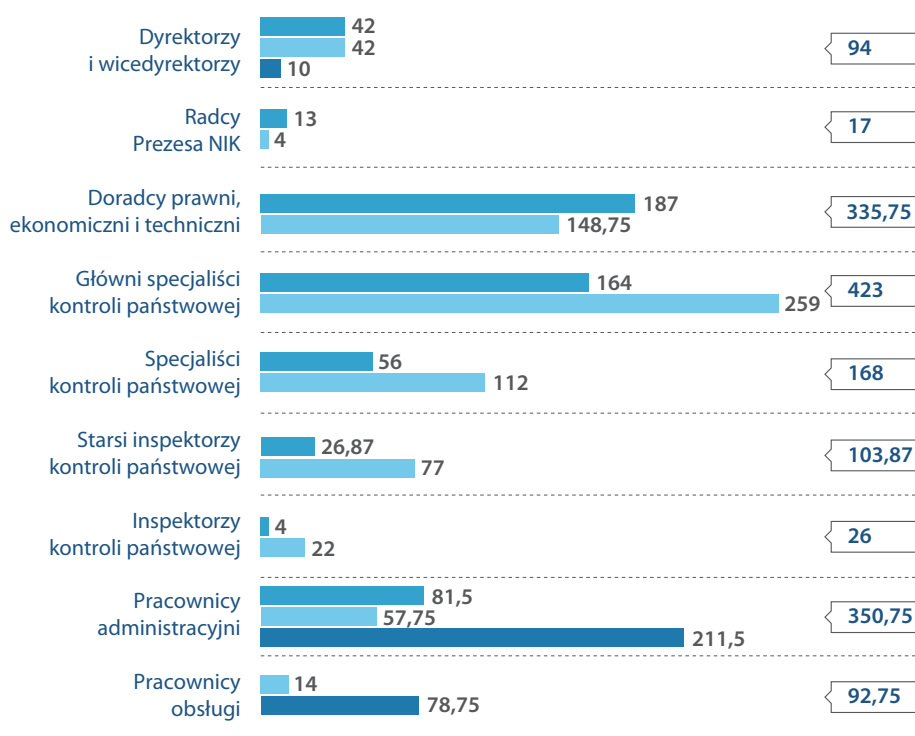


I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

Planowana w NIK liczba etatów na 2023 r. wynosiła 1701. Przeciętne zatrudnienie wyniosło 1591,34 etatu. W dniu 1 stycznia 2023 r. obsadzone było 1586,95 etatu, zaś na dzień 31 grudnia 2023 r. – 1618,12 etatu (łącznie z Kierownictwem NIK). Zatrudnienie kontrolerów oraz pracowników administracyjnych i obsługi na dzień 31 grudnia 2023 r. wyniosło 1613,12 etatu¹³.

W 2023 r. 929 (79,8 %) kontrolerów legitymowało się wykształceniem kierunkowym: prawo, administracja, ekonomia, nauki techniczne i rolnicze, zaś 45 (4,8 %) posiadało stopień naukowy (dr, dr inż., dr hab.). W strukturze wiekowej pracowników NIK dominowały osoby w wieku od 40 do 60 lat (73 %), zaś 15 % wszystkich zatrudnionych stanowiły osoby poniżej 40. roku życia. Pracownicy w wieku powyżej 60 lat stanowili 12 % ogółu zatrudnionych, w tym 32 (2 %) pracowników nabyło prawa emerytalne. W 2023 r. kobiety stanowiły 48,6 % ogółu zatrudnionych.

Infografika nr 8. Struktura zatrudnienia w jednostkach organizacyjnych NIK według etatów, na dzień 31 grudnia 2023 r.



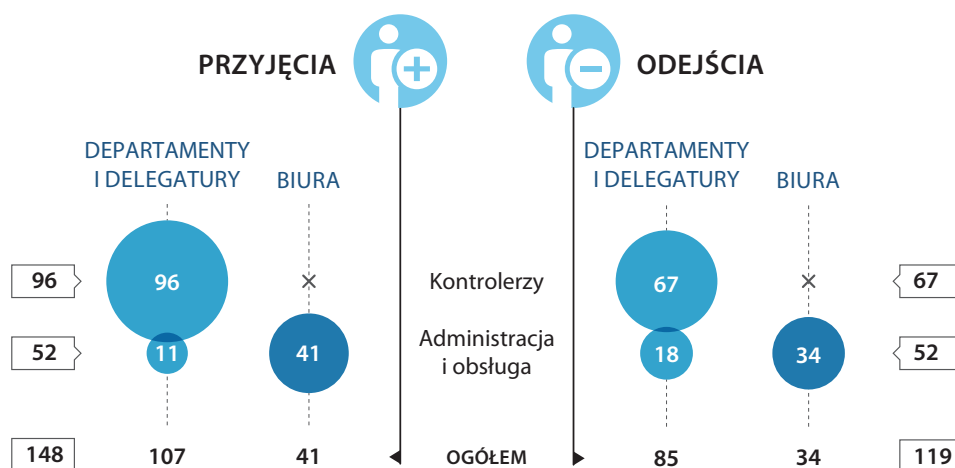
¹³ Z uwzględnieniem dwóch etatów obsadzonych przez pracowników przebywających na urloпах bezpłatnych, poza jednostką organizacyjną.

Prezes NIK mianował na stanowiska kontrolerskie 63 osoby oraz awansował na wyższe stanowiska 124 pracowników, w tym 95 kontrolerów (76,6 % wszystkich awansów).

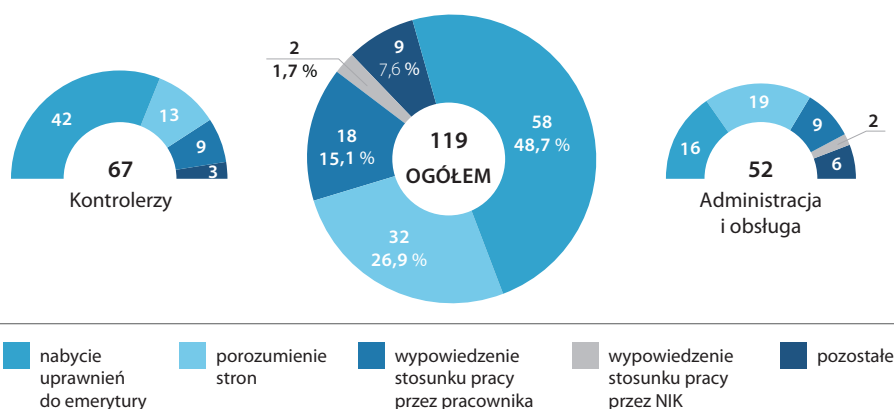
Ponadto na 129 etatów ogółem¹⁴ przeprowadzono 87 naborów na stanowiska kontrolerskie. Każdy nabór został ogłoszony w drodze otwartego i konkurencyjnego postępowania kwalifikacyjnego, zgodnie z art. 69a ustawy o NIK oraz zarządzeniem Nr 11/2023 Prezesa NIK z dnia 21 lutego 2023 r. w sprawie naboru na stanowiska kontrolerów w Najwyższej Izbie Kontroli¹⁵. Kandydaci ubiegający się o stanowiska kontrolerskie musieli spełnić wymagania wynikające z art. 67 ustawy o NIK oraz wymagania określone zarządzeniem Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 31 sierpnia 2011 r. w sprawie wynagradzania pracowników Najwyższej Izby Kontroli¹⁶.

Z kolei rekrutacja na stanowiska pracowników administracyjnych i pracowników obsługi w NIK¹⁷ odpowiadała strategicznym kryteriom i ukierunkowana była na zapewnienie ciągłości obsługi procesów realizowanych w NIK. W szczególności zatrudniono pracowników, którzy wykazali się wiedzą i umiejętnościami w zakresie digitalizacji procesu kontrolnego, wymiany centralnego systemu ERP, wdrożenia systemu elektronicznego zarządzania dokumentacją (EZD) oraz zarządzania kapitałem ludzkim.

Infografika nr 9. Ruch kadrowy w NIK



Główne przyczyny odejść



¹⁴ Z naborów ogłoszonych w 2023 r. do pracy w NIK wyłoniono 85 kontrolerów, którzy rozpoczęli pracę w NIK w 2023 r. lub zadeklarowali jej rozpoczęcie w pierwszym półroczu 2024 r., z uwagi m.in. na okresy wypowiedzeń u poprzednich pracodawców.

¹⁵ Do 21 lutego 2023 r. obowiązywało zarządzenie nr 18/2022 Prezesa NIK z dnia 17 lutego 2022 r. w sprawie naboru do pracy na stanowiska kontrolerów w Najwyższej Izbie Kontroli.

¹⁶ M. P. Nr 79 poz. 803, ze zm.

¹⁷ Zarządzenie nr 62/2022 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z dnia 22 czerwca 2022 r. w sprawie rekrutacji kandydatów do pracy na stanowiska pracowników administracyjnych i pracowników obsługi w Najwyższej Izbie Kontroli.

I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

W 2023 r. w NIK zatrudniono 148 osób (w wymiarze 147,5 etatów), w tym 96 kontrolerów¹⁸. Stosunek pracy został rozwiązany ze 119 osobami (116,06 etatu), w większości w związku z nabyciem prawa do emerytury.

Rozwój zawodowy pracowników NIK i działalność szkoleniowa

Pracownicy NIK mają możliwości systematycznego rozwoju zawodowego, wymiany wiedzy i doświadczeń. Wiodącymi formami doskonalenia zawodowego w NIK są aplikacja kontrolerska i szkolenia specjalistyczne skierowane do ogółu pracowników. Odbywają się one zarówno z inicjatywy pracodawcy, jak i pracownika¹⁹.

W 2023 r. zostały wdrożone w NIK indywidualne plany rozwoju zawodowego kontrolerów (IPRZ), które będą realizowane w latach kolejnych. Program przewiduje cztery ścieżki rozwoju zawodowego, tj.: kontrolerską²⁰, koordynatorską²¹, kierowniczą²² oraz wsparcia kontroli²³, a także sześć dodatkowych kierunków rozwoju w zakresie kontroli finansowej, wykonania zadań, wsparcia prawnego, analizy danych, współpracy międzynarodowej oraz nabycia umiejętności mentora i trenera wewnętrznego. Ścieżki rozwoju zawodowego kontrolerów oraz dodatkowe kierunki rozwoju zostały oparte na modelu kompetencyjnym NIK²⁴. W ich ramach zaplanowane zostały pakietowe bądź indywidualne działania rozwojowe. Opracowanie IPRZ było dobrowolne i odbywało się z inicjatywy pracownika. Do programu IPRZ przystąpiło 642 kontrolerów.

Pracownicy NIK mieli także do wyboru 350 tematów szkoleń specjalistycznych²⁵, organizowanych przy wsparciu ekspertów i praktyków zatrudnionych w NIK lub z udziałem podmiotów zewnętrznych. Problematyka tych szkoleń dotyczyła w szczególności przygotowania kontroli, dokumentowania ustaleń i prowadzenia akt kontroli, w tym akt w formie elektronicznej, sporządzania dokumentów pokontrolnych, prawa zamówień publicznych, rachunkowości budżetowej, pakietu MS Office (Excel, Word, PowerPoint, Outlook, Share Point), obsługi systemów informacji prawnej, obsługi systemu elektronicznego zarządzania dokumentami, umiejętności interpersonalnych.

Najwyższa Izba Kontroli organizuje aplikację kontrolerską dla nowo zatrudnionych kontrolerów. Odbywa się ona w początkowym (trzyletnim) okresie zatrudnienia kontrolerów na podstawie umowy o pracę i kończy się egzaminem przed komisją powołaną przez Prezesa NIK. Celem aplikacji jest teoretyczne i praktyczne przygotowanie aplikantów do wykonywania i nadzorowania czynności kontrolnych. Pozytywny wynik egzaminu jest warunkiem nawiązania stosunku pracy na podstawie mianowania. W 2023 r. aplikację kontrolerską ukończyło 34 kontrolerów, a 47 kolejnych rozpoczęło aplikację.

W ramach samokształcenia pracownicy NIK uczestniczyli w szkoleniach uruchamianych na wewnętrznej platformie elearningowej oraz udostępnionych na zewnętrznych, ogólnodostępnych platformach szkoleniowych. Tematyka tych szkoleń dotyczyła m.in. bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, podstaw prowadzenia kontroli NIK, analizy sprawozdań finansowych, korzystania z usługi Power BI.

W 2023 r. 156 pracowników podjęło lub kontynuowało kształcenie na studiach podyplomowych, doktoranckich, magisterskich lub licencjackich, korzystając z dofinansowania udzielonego przez pracodawcę. Największym zainteresowaniem cieszyły się studia podyplomowe obejmujące problematykę kontroli i audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, kontroli zarządczej i analizy danych.

¹⁸ Z ogólnej liczby kontrolerów przyjętych do NIK w 2023 r. – 83 osoby zostały wyłonione w naborach w latach 2022–2023, zaś pozostałe 13 osób było członkami korpusu służby cywilnej przeniesionymi w trybie art. 68a ustawy o NIK.

¹⁹ Zasady dokształcania reguluje zarządzenie Prezesa NIK nr 32/2018 z dnia 5 czerwca 2018 roku w sprawie podnoszenia kwalifikacji zawodowych pracowników NIK.

²⁰ Do kontrolerów, których podstawowym zadaniem jest przeprowadzanie kontroli.

²¹ Do kontrolerów, którym są lub mają być powierzone obowiązki związane z koordynacją kontroli.

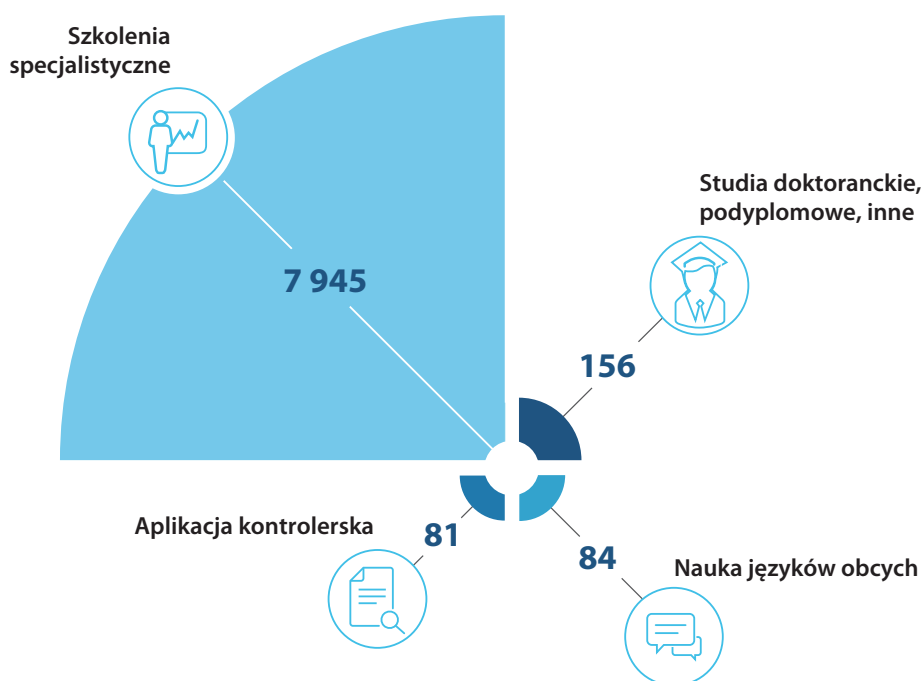
²² Do obecnej i przyszłej kadry kierowniczej NIK.

²³ Do kontrolerów wspierających przygotowanie i przeprowadzanie kontroli, w tym w obszarze prawnym i orzecznictwa kontrolnego, analitycznym, przygotowania strategii działalności kontrolnej NIK.

²⁴ Model jest zbiorem kompetencji kluczowych do osiągnięcia celów strategicznych i realizacji zadań naczelnego organu kontroli, zgodnie z misją i wartościami NIK.

²⁵ W ciągu roku pracownicy brali udział w więcej niż jednym szkoleniu specjalistycznym.

Infografika nr 10. Doskonalenie zawodowe pracowników NIK w 2023 r.



6. Współpraca z instytucjami państwa i społeczeństwem

W 2023 r. przedstawiciele NIK, w ramach współpracy z Senatem RP, uczestniczyli w 53 posiedzeniach komisji senackich. Wzięli również udział w posiedzeniach: plenarnym Senatu, senackich zespołów parlamentarnych, a także w seminariach Rady Gospodarczej – Zespołu Doradców ds. Gospodarczych przy Marszałku Senatu RP.

W czerwcu 2023 r. na posiedzeniu połączonych pięciu komisji senackich, tj. Komisji Ustawodawczej, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji oraz Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Klimatu, Prezes NIK wraz z Prezesem NOK Czech, pełniącym funkcję prezesa Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (EUROSAI), Dyrektorem NOK Czech ds. współpracy Międzynarodowej przedstawili raport Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli (INTOSAI IDI) z ograniczenia niezależności NIK.

W ramach prac nad przygotowaniem Planu pracy NIK na 2024 rok Marszałek Senatu RP przesłał do NIK 23 sugestie tematów kontroli. NIK przyjęła do realizacji dwie, które zaplanowano zrealizować w trzech kontrolach, tj.: *Gospodarka majątkowa i finansowa Lasów Państwowych* (P/24/078), *Adaptacja gospodarki leśnej Lasów Państwowych do zmian klimatycznych* (P/24/094) oraz *Instrumenty prawno-finansowe realizacji zadań państwa* (P/24/051).

Na wniosek NIK do Planu pracy na 2024 rok Prezes Rady Ministrów zgłosił cztery sugestie tematów kontroli, z czego dwa tematy zostaną zrealizowane w trzech kontrolach planowych, tj.: *Przeciwdziałanie przemocy domowej* (P/24/080), *Działania Krajowej Administracji Skarbowej w zakresie weryfikacji zasadności i prawidłowości skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej* (P/24/008) oraz *Badanie sprawozdania finansowego z realizacji programu priorytetowego „Czyste Powietrze”* (P/24/042).

Rzecznik Praw Obywatelskich zgłosił do *Planu pracy NIK na 2024 rok* 15 sugestii tematów kontroli. Sugestie tematów kontroli, które nie zostały zrealizowane w postaci kontroli planowych są przedmiotem dalszych analiz NIK i mogą zostać zrealizowane jako kontrole doraźne.

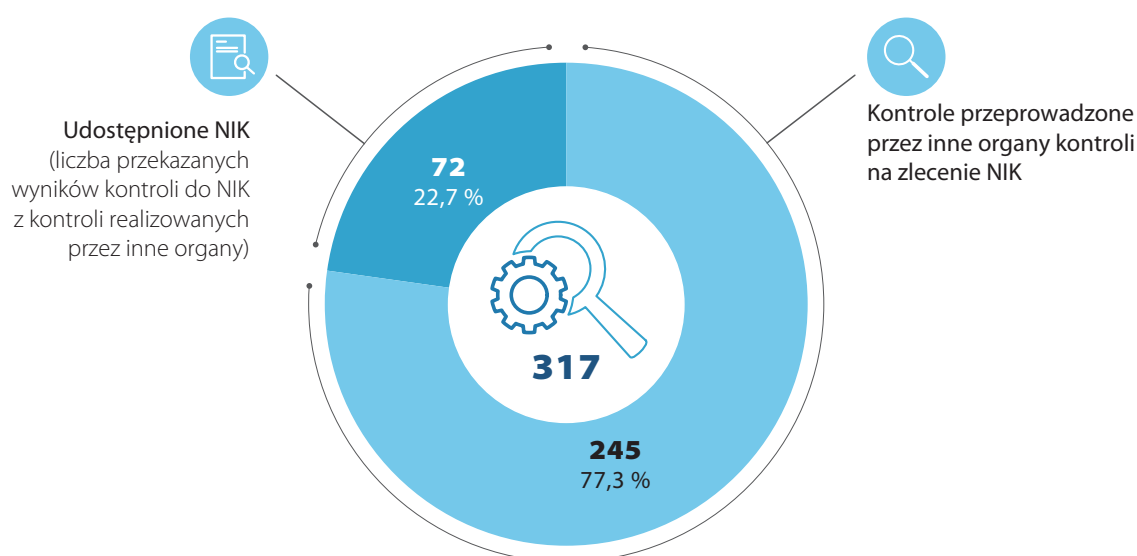
I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

Usytuowanie NIK wśród konstytucyjnych organów państwa jako naczelnego organu kontroli państwowej daje jej szczególne uprawnienia wobec innych organów kontroli, rewizji i inspekcji. Organy te, działające w administracji rządowej i samorządzie terytorialnym, współpracują z NIK i są zobowiązane do²⁶:

- 1) udostępniania NIK, na jej wniosek, wyników kontroli przeprowadzonych przez te organy,
- 2) przeprowadzania określonych kontroli wspólnie pod kierownictwem NIK,
- 3) przeprowadzania kontroli doraźnych na zlecenie NIK.

Szczególnie istotna dla działalności NIK jest możliwość zlecenia kontroli organom wyspecjalizowanym w badaniu określonej problematyki. Taka forma współpracy dominowała w 2023 r. NIK zleciła innym organom kontroli, rewizji i inspekcji 245 kontroli.

Infografika nr 11. Zakres współpracy NIK z organami kontroli, rewizji i inspekcji w 2023 r.



Zlecając kontrole innym organom w trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK, Izba współpracowała z urzędami i instytucjami państwowymi, do których kompetencji należą sprawy związane m.in. z nadzorem i inspekcją – Inspekcją Transportu Drogowego, Urzędem Transportu Kolejowego, nadzorem budowlanym, inspekcjami farmaceutycznymi oraz inspekcjami sanitarnymi. Przykłady takiego współdziałania wystąpiły m.in. w kontrolach: *Ochrona przeciwpowodziowa Żuław (P/23/053)*, *Zabezpieczenie państwa w krew i jej składniki (P/23/081)*, *Wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalni (P/23/060)*, *Funkcjonowanie systemu finansowania szkół niepublicznych kształcących osoby dorosłe (P/23/067)*, *Działania podejmowane na rzecz ograniczenia dostępności i spożywania napojów energetyzujących przez dzieci i młodzież na terenie województwa podkarpackiego (R/23/001/LRZ)*, *Gospodarowanie przez PKP S.A. nieruchomościami niezwiązanymi z prowadzeniem ruchu kolejowego (P/22/022)*.

Najwyższa Izba Kontroli współpracuje również z organami kontroli, rewizji i inspekcji niebędącymi w strukturze administracji rządowej czy samorządowej, na podstawie zawieranych porozumień. Współpracę tę NIK postrzega jako istotny element wspomagania realizacji zadań kontrolnych, zwłaszcza w obszarze badań specjalistycznych.

Najwyższa Izba Kontroli może także przeprowadzać kontrole wspólnie z naczelnymi organami kontroli Wspólnot Europejskich oraz naczelnymi organami kontroli innych państw²⁷.

²⁶ Art. 12 ustawy o NIK.

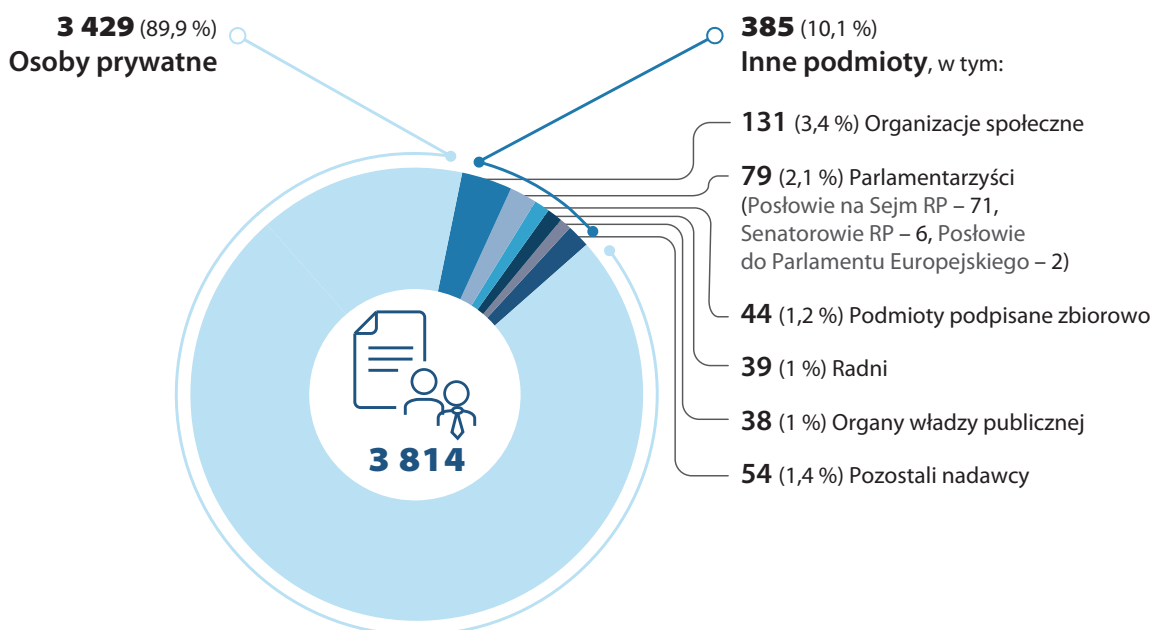
²⁷ Więcej na ten temat w rozdziale III: *Współpraca NIK z partnerami zagranicznymi*.

Skargi, wnioski, petycje oraz wnioski o przeprowadzenie kontroli

Konstytucja RP gwarantuje każdemu obywatelowi prawo do składania skarg, wniosków oraz petycji. Zasady ich rozpatrywania regulują akty prawne rangi ustawowej²⁸ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków²⁹, a także przepisy zarządzenia nr 33/2023 z dnia 26 maja 2023 r. w sprawie sposobu i trybu przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg, wniosków, petycji oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli kierowanych do Najwyższej Izby Kontroli³⁰.

W 2023 r. do NIK przesłano 5640 skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli, które złożyły się na 3814 nowo utworzonych spraw oraz w części dotyczyły spraw zgłoszonych w latach wcześniejszych. Wnioskodawcami spraw zainicjowanych w 2023 r. w większości były osoby prywatne (89,9%)³¹. Jak co roku wnioski wpłynęły także m.in. od parlamentarzystów³², organizacji społecznych (w tym m.in. ekologicznych), samorządowców oraz od szefów instytucji i podmiotów publicznych (np. dyrektorów szkół czy dyrektorów teatrów). W 2023 r. nie skierowano do NIK petycji, dla której NIK byłaby podmiotem właściwym. Żadne pismo, skierowane do NIK nie spełniało jednocześnie wymogów: ustawy o petycjach oraz pozostawania w kompetencjach NIK.

Infografika nr 12. Autorzy spraw zainicjowanych w 2023 r.



Autorzy spraw zainicjowanych w 2023 r. najczęściej wskazywali na potencjalne nieprawidłowości w funkcjonowaniu samorządów: organów administracji samorządowej lub ich jednostek. Znaczny odsetek spraw związanych z innymi podmiotami przedstawiał z kolei m.in. kwestie dotyczące sądownictwa, nauki, a także opieki społecznej i ochrony zdrowia.

²⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2024 r. poz. 572) oraz ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870).

²⁹ Dz. U. Nr 5, poz. 46.

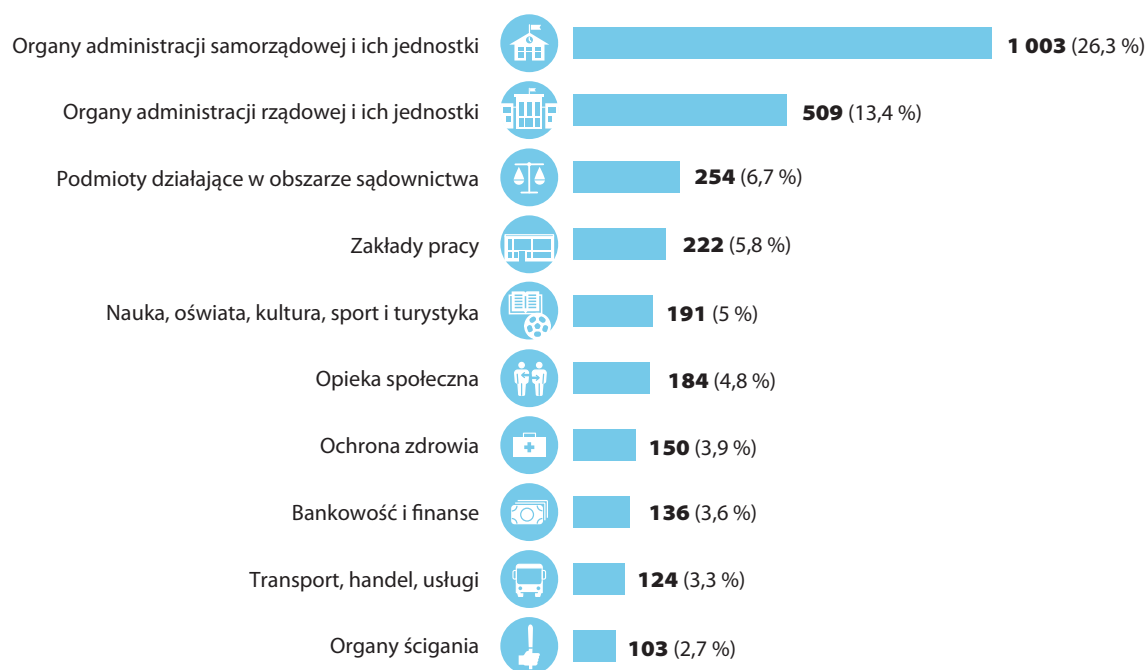
³⁰ Do 31 maja 2023 r. obowiązywało zarządzenie nr 53/2014 z dnia 10 lipca 2014 r. w sprawie sposobu i trybu przyjmowania, rozpatrywania oraz załatwiania skarg, wniosków oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli kierowanych do Najwyższej Izby Kontroli.

³¹ Wśród spraw zainicjowanych przez osoby prywatne – 75,25 % stanowiła korespondencja imienna, zaś 14,66 % korespondencja anonimowa (w odniesieniu do ogółu wniosków).

³² Wśród 79 spraw był jeden wspólny wniosek posła i senatora.

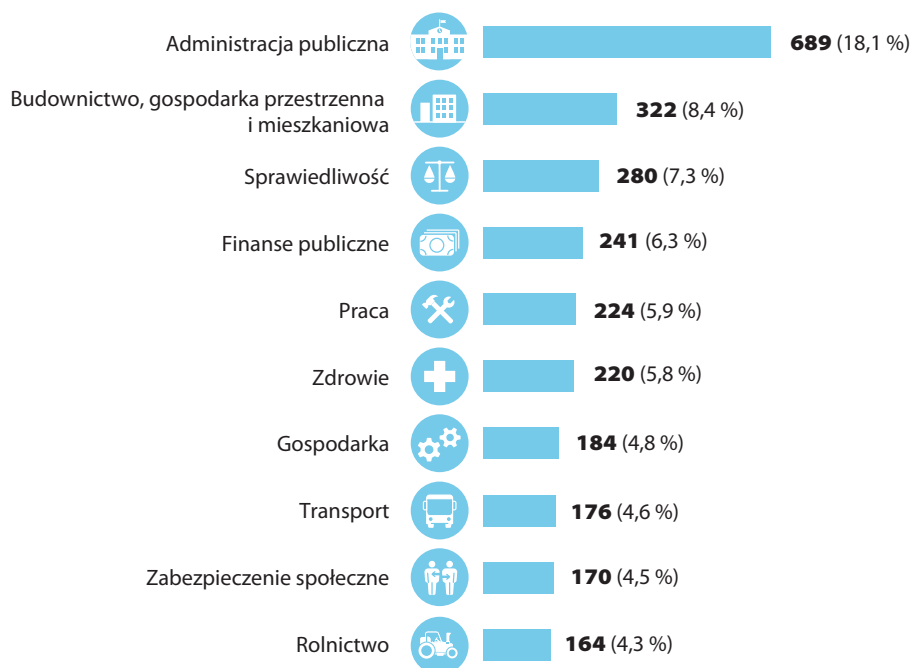
I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

Infografika nr 13. Wybrane podmioty (działające we wskazanych obszarach), w stosunku do działalności których autorzy spraw najczęściej wnosili pisma o przeprowadzenie kontroli



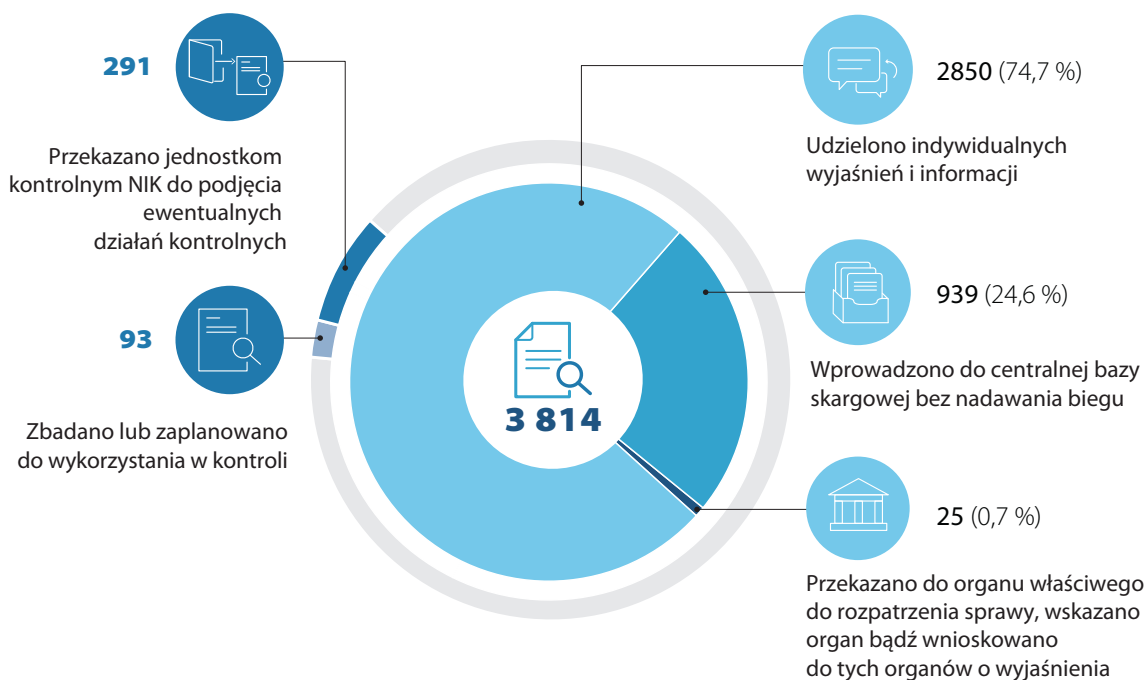
Wnioski o przeprowadzenie kontroli dotyczyły niemal wszystkich sfer działania państwa: od funkcjonowania administracji publicznej, przez obszary finansów publicznych, pracy, zdrowia, aż po kwestie dotyczące zabezpieczenia społecznego i problemów wsi. W 2023 r. przekazano do NIK także grupę materiałów minimalnie tylko powiązanych z kompetencjami NIK lub wręcz wykraczających poza obszar jej ustawowych uprawnień kontrolnych (np. sprawy dotyczące merytorycznego obszaru działania sądów), co może wskazywać na postrzeganie NIK jako instytucji zaufania publicznego.

Infografika nr 14. Sprawy nadesłane do NIK w 2023 r. – podział według głównych obszarów problemowych



Wszystkie płynące od obywateli sygnały o nieprawidłowościach są przez NIK traktowane jako ważny element współdziałania z interesariuszami i gromadzenia wiedzy o występujących problemach. Każda skarga, wniosek, bądź wniosek o przeprowadzenie kontroli są poddawane w NIK dokładnej analizie, ze szczególnym uwzględnieniem ustawowych kompetencji kontrolnych NIK. Analiza stanowi podstawę wyboru dalszego sposobu procedowania spraw, w tym ich ewentualnego wykorzystania w pracach analitycznych lub kontrolnych NIK.

Infografika nr 15. Sposoby rozpatrywania spraw zainicjowanych w 2023 r.



Proces analizy prowadzącej do możliwości zbadania sprawy w ramach kontroli jest kilkuetapowy. Pierwszy etap odbywa się podczas bieżącego rozpatrywania korespondencji, drugi i dalsze związane są z planowaniem pracy NIK na kolejny rok oraz przygotowywaniem kontroli doraźnych. W ślad za tym, w 2023 r. przeprowadzono łącznie 179 analiz i kwerend zgromadzonego materiału skargowo-wnioskowego na potrzeby procedur analitycznych i kontrolnych, prowadzonych przez departamenty i delegatury NIK. W efekcie tych analiz do dalszego wykorzystania kontrolnym jednostkom organizacyjnym NIK przekazano 932 skargi, wnioski i wnioski o przeprowadzenie kontroli (zarówno najnowsze – zainicjowane w 2023 r., jak i nadesłane do NIK w latach wcześniejszych). W 2023 r., w 120 kontrolach³³ jednostki kontrolne NIK wykorzystały³⁴ lub zadeklarowały wykorzystanie 250 spraw nadesłanych do NIK w latach 2019–2023, z czego 93 to sprawy najnowsze, wniesione i zainicjowane w 2023 r.

³³ Trwających lub zakończonych w 2023 r. oraz rozpoczętych lub zaplanowanych na 2024 r.

³⁴ W sposób bezpośredni lub pośredni.

I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

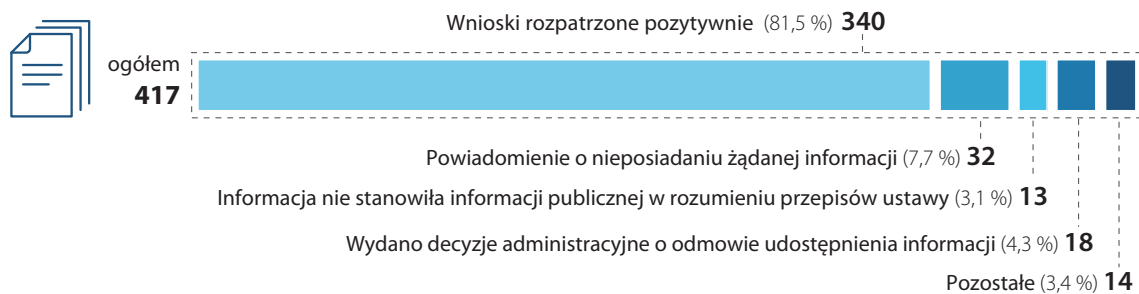
Udostępnianie informacji

Prawo obywateli do uzyskiwania posiadanych przez NIK informacji wynika z art. 61 Konstytucji RP, przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej³⁵ oraz ustawy o otwartych danych i ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego³⁶. NIK, realizując aktywną politykę informacyjną, kieruje się zasadami otwartej i przejrzystej komunikacji, zapewniającej wszystkim interesariuszom właściwy dostęp do informacji o prowadzonych kontrolach oraz o działalności instytucji. Podstawowe informacje o NIK – m.in. podstawy prawne i zasady funkcjonowania NIK, struktura organizacyjna, plan pracy, wyniki poszczególnych kontroli, budżet, historia, ale także informacje o zamówieniach publicznych ogłaszanych i realizowanych przez NIK – są zamieszczane na stronie internetowej NIK i w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP).

Najwyższa Izba Kontroli dostrzega rolę efektywnego informowania społeczeństwa i mediów o wynikach przeprowadzanych kontroli. W *Strategii Najwyższej Izby Kontroli na lata 2021–2024* zapisane zostały zadania związane z zapewnieniem wiarygodnej informacji o stanie i kierunkach rozwoju państwa.

Informacje udostępniane są na wniosek zainteresowanych osób. Zarówno na stronie internetowej, jak i w BIP dostępny jest elektroniczny wniosek o udostępnienie informacji publicznej, z którego korzystają obywatele zainteresowani informacjami na temat pracy NIK. W 2023 r. wpłynęło do NIK 417 wniosków o udostępnienie informacji publicznej a 340 zostało załatwionych pozytywnie (81,5 %).

Infografika nr 16. Sposób załatwienia wniosków o udostępnienie informacji publicznej w 2023 r.

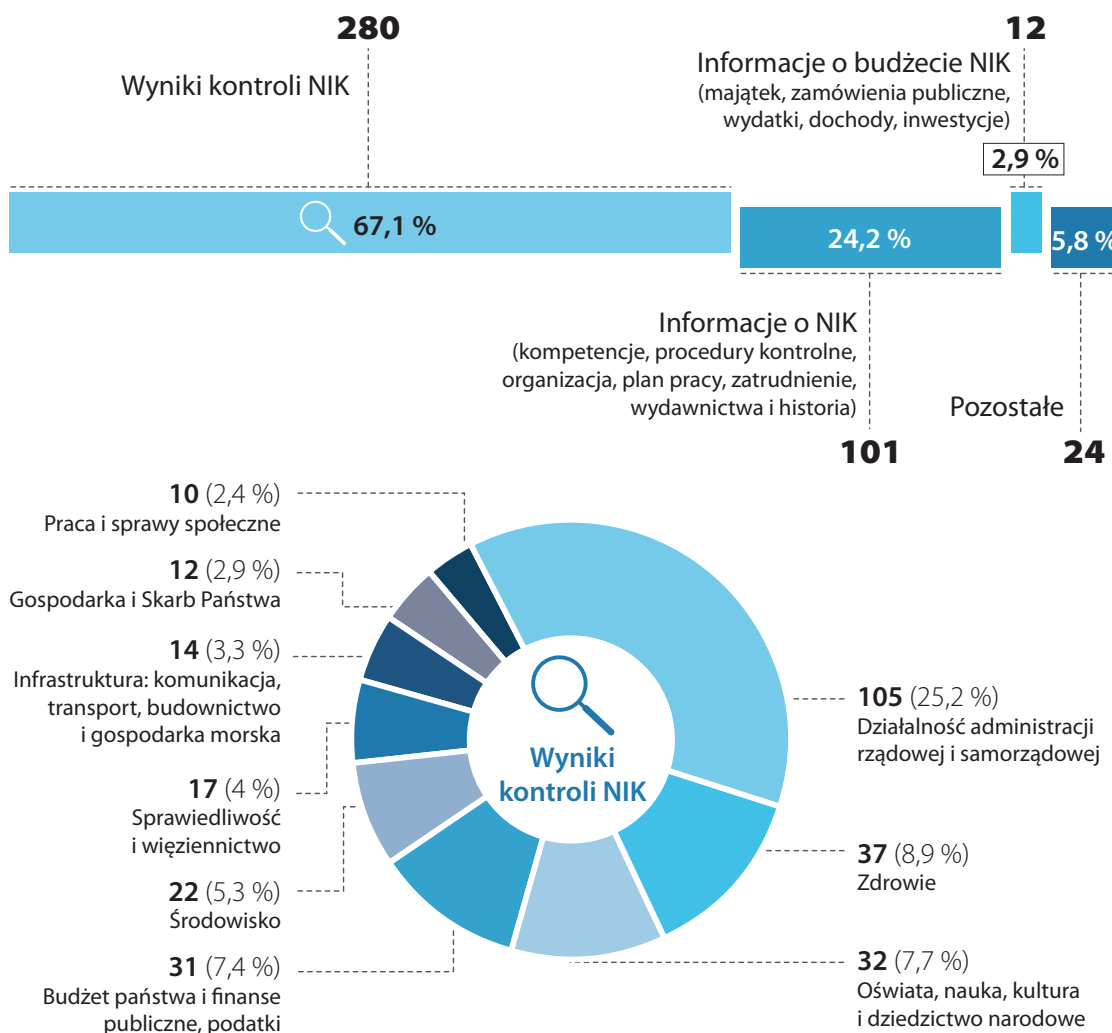


Największe zainteresowanie wśród obywateli wzbudzały wyniki prowadzonych przez NIK kontroli (łącznie 280 wniosków, tj. 67,1 %), w szczególności dotyczące działalności administracji rządowej i samorządowej. Sprawy dotyczące organizacji i funkcjonowania NIK, tj. zakresu zadań, procedur kontrolnych, planu pracy, zatrudnienia, zasad naboru i wynagrodzeń pracowników NIK, wydawnictw i historii stanowiły 24,2 % wszystkich wniosków. Informacje związane z budżetem NIK, w tym m.in. majątku, zamówień publicznych, wydatków, dochodów i inwestycji stanowiły 2,9 % wniosków.

³⁵ Dz. U. z 2022 r. poz. 902.

³⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1524.

Infografika nr 17. Struktura wniosków o udostępnienie informacji publicznej w 2023 r.



W 2023 r. pracownicy NIK byli 110 razy wzywani przez organy ścigania oraz sądy w charakterze świadków na okoliczność udostępnienia informacji, z którymi zapoznali się w trakcie wykonywania czynności kontrolnych, a także w sprawach dotyczących funkcjonowania NIK. Organami wzywającymi pracowników NIK do stawienia się w charakterze świadka były: Policja (60 wezwań – 54,6 %), sądy (26 wezwań – 23,6 %), prokuratura (19 wezwań – 17,3 %), Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego (trzy wezwania – 2,7 %) oraz organy skarbowe i celne (dwa wezwania – 1,8 %).

W 2023 r. załatwiono łącznie 130 wniosków od organów, których prawo do uzyskiwania informacji wynika z przepisów innych ustaw, w szczególności: ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks postępowania karnego³⁷, ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym³⁸, ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu³⁹.

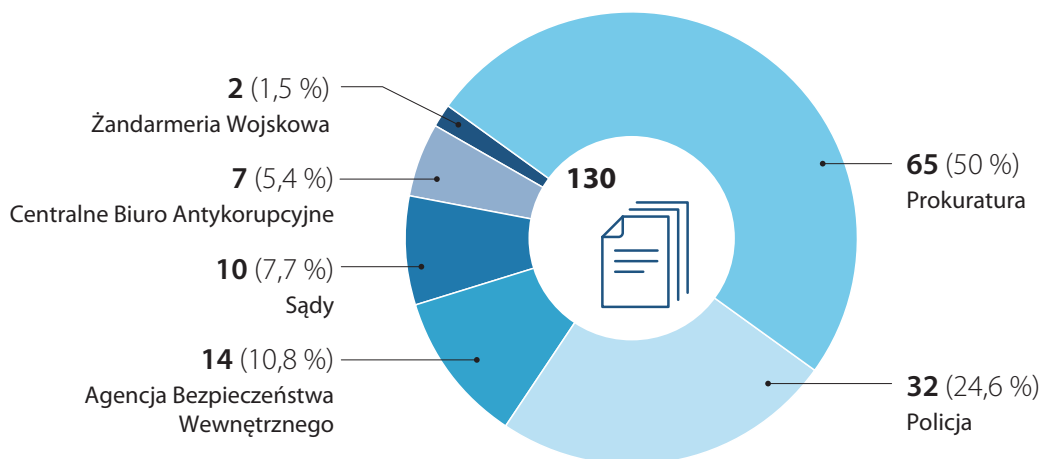
³⁷ Dz. U. z 2024 r. poz. 37, ze zm.

³⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 184.

³⁹ Dz. U. z 2024 r. poz. 812.

I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

Infografika nr 18. Liczba wniosków o udostępnienie informacji publicznej od organów wykonujących zadania publiczne



Dwumiesięcznik naukowy „Kontrola Państwowa”

Czasopismo skupia się na tematyce szeroko rozumianej kontroli, audytu i pokrewnych zagadnieniach. To jedyny periodyk naukowy w Polsce o takim profilu. Zawiera także analizy prawne, gospodarcze i finansowe dotyczące dziedzin, w których NIK prowadzi działalność kontrolną. Informuje o aktywności międzynarodowej NIK oraz jej współpracy z najwyższymi organami kontroli na świecie.

Radę naukową pisma tworzą profesorowie oraz doktorzy prawa i ekonomii, sędziowie Trybunału Konstytucyjnego (w stanie spoczynku) i Naczelnego Sądu Administracyjnego; NIK reprezentują dyrektorzy departamentów oraz radcy Prezesa NIK. Zasiadają w niej także członkowie zagraniczni z Czech, Belgii, Francji, Hiszpanii, Japonii, Niemiec i Włoch, specjalizujący się w prawie i ekonomii. Autorami artykułów są uznani eksperci w dziedzinie kontroli, audytu, prawa, finansów i gospodarki, a także pracownicy NIK, spośród których wielu posiada stopnie naukowe.

W 2023 r. ukazało się sześć numerów „Kontroli Państwowej”, które łącznie liczyły 787 stron i zawierały 42 artykuły. Wszystkie teksty zostały streszczone w języku angielskim, a wybrane artykuły przedstawione w całości w tym języku.

Czasopismo można odnaleźć w naukowych bazach danych: Bibliotece Nauki, European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIH PLUS), Index Copernicus Journal Master List (ICI JML) oraz Środkowo-europejskim Czasopiśmie Nauk Społecznych i Humanistycznych (CEJSH).

„Kontrola Państwowa” jest rozpowszechniana w Polsce i za granicą. Wszystkie wydania pisma są dostępne na stronie internetowej NIK.

ROZDZIAŁ II

DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY



Realizacja kontroli NIK



Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK



Rezultaty i efekty kontroli NIK

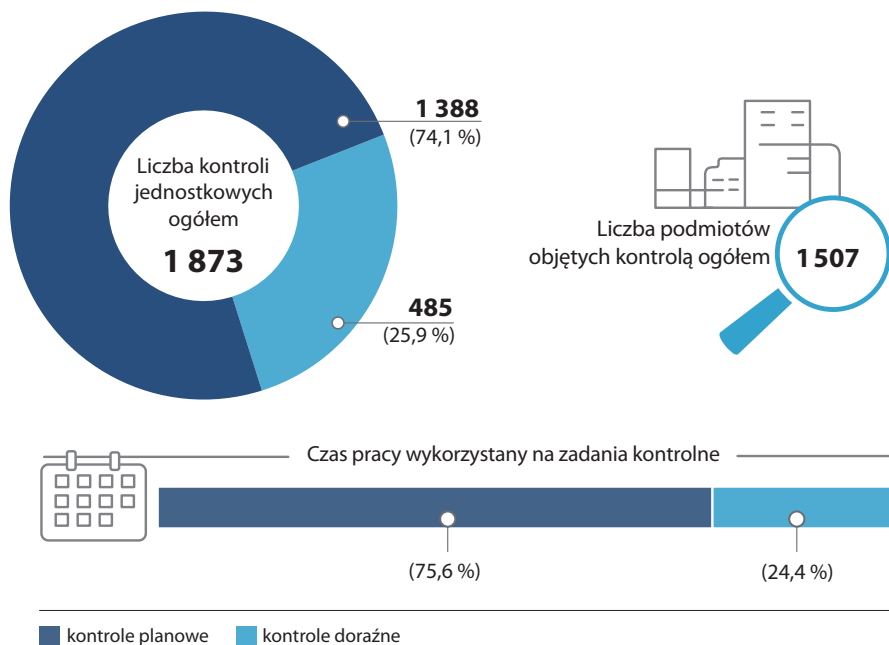
II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

1. Realizacja kontroli NIK

Najwyższa Izba Kontroli realizuje swoje zadania na podstawie planu pracy uchwalanego przez Kolegium NIK i przedkładanego Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej.

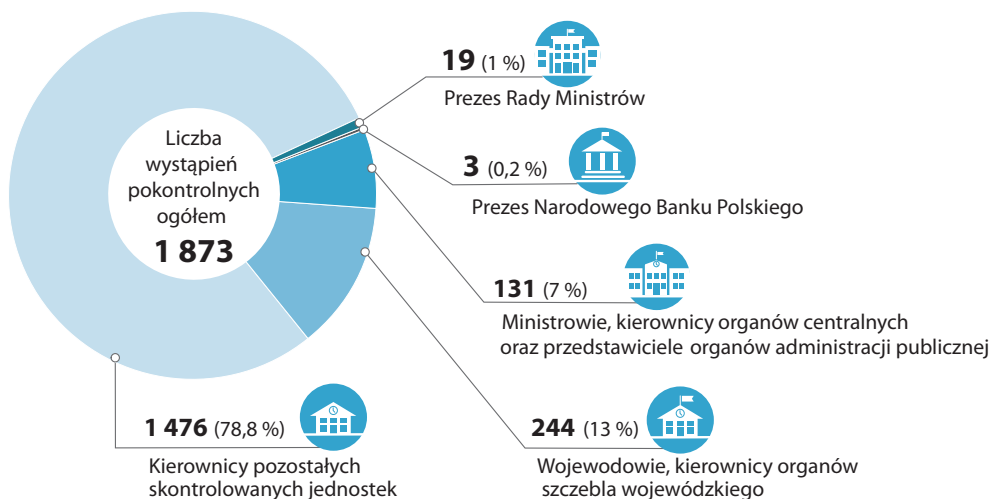
W 2023 r., w ramach zrealizowanych 191 tematów kontroli, w tym 85 tematów kontroli planowych, NIK przeprowadziła 1873 kontrole jednostkowe w 1507 podmiotach.

Infografika nr 19. Realizacja kontroli w 2023 r.



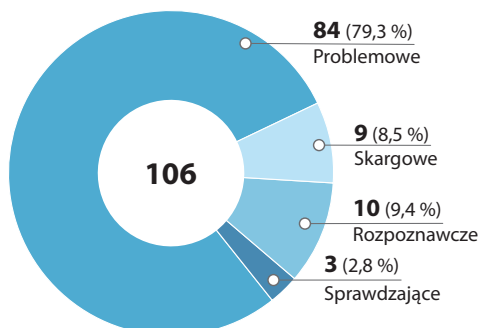
W następstwie prowadzonych w 2023 r. kontroli opracowano 1873 wystąpienia pokontrolne. Adresatami wystąpień pokontrolnych są kierownicy kontrolowanych jednostek, zgodnie z zasadą podmiotowości. Wystąpienie pokontrolne zawiera zwięzły opis ustalonego stanu faktycznego i ocenę kontrolowanej działalności, w tym ustalone nieprawidłowości i ich przyczyny, zakres i skutki, a także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia oraz wskazuje osoby odpowiedzialne za te nieprawidłowości. W wystąpieniu pokontrolnym może znaleźć się też ocena wskazująca na niezasadność zajmowania stanowiska lub pełnienia funkcji przez osobę odpowiedzialną za stwierdzone nieprawidłowości.

Infografika nr 20. Adresaci wystąpień pokontrolnych w 2023 r.



NIK przeprowadza także kontrole doraźne, będące reakcją na bieżące sygnały o ewentualnych nieprawidłowościach. Kontrole doraźne podejmowane są również w wyniku aktualnej analizy sytuacji społeczno-gospodarczej, w tym skarg oraz wniosków o przeprowadzenie kontroli, kierowanych do NIK.

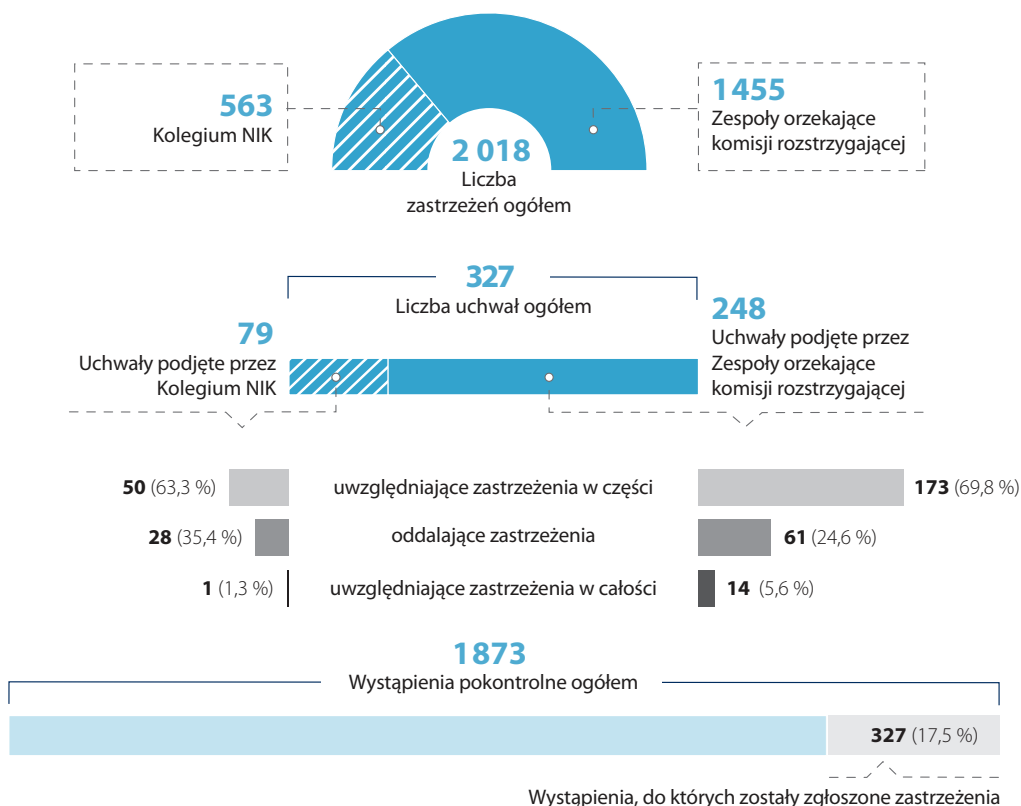
Infografika nr 21. Realizacja tematów kontroli doraźnych w 2023 r. według rodzajów kontroli



Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

W postępowaniu kontrolnym kierownikowi jednostki kontrolowanej przez NIK przysługuje prawo zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. NIK rozpatruje zastrzeżenia złożone w terminie i spełniające wymogi formalne. Przepisy ustawy o NIK uprawniają do rozpatrywania zastrzeżeń w postępowaniu kontrolnym Kolegium NIK i komisję rozstrzygającą. Kolegium NIK, z udziałem kontrolowanych jednostek, rozpatruje zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych składane przez najważniejsze organy państwa, tj. przez Prezesa Narodowego Banku Polskiego, kierowników naczelnych i centralnych organów administracji rządowej oraz kierowników podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 ustawy o NIK. W pozostałych przypadkach zastrzeżenia rozpatrują trzyosobowe zespoły orzekające komisji rozstrzygającej. Postępowanie w sprawie rozpatrywania zastrzeżeń do wystąpień pokontrolnych jest jednoetapowe, a ostateczne decyzje podejmowane są w formie uchwały.

Infografika nr 22. Wyniki rozpatrywania zastrzeżeń przez Kolegium NIK i komisję rozstrzygającą w 2023 r.



II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W 2023 r. adresaci wystąpień pokontrolnych zgłosili 2018 zastrzeżeń do 327 wystąpień pokontrolnych. Kolegium NIK rozpatrzyło 563 zastrzeżenia i podjęło 79 uchwał, natomiast zespoły orzekające komisji rozstrzygającej rozpatrzyły 1455 zastrzeżeń i podjęły 248 uchwał.

Informacje o wynikach kontroli

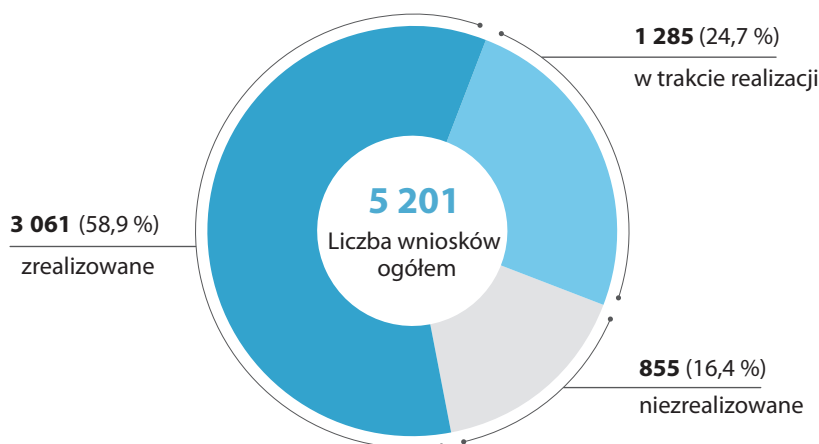
Oprócz funkcji kontrolnej podstawowym zadaniem NIK jest dostarczenie parlamentarzystom i społeczeństwu obiektywnej wiedzy o funkcjonowaniu państwa i realizowaniu zadań publicznych. Służy temu m.in. sporządzanie i upublicznianie informacji o wynikach kontroli. Informacja to końcowy raport, w którym dokonuje się syntetycznego podsumowania jednostkowych kontroli przeprowadzonych w różnych podmiotach i przedstawia się oceny kontrolowanej działalności z uwzględnieniem istotnych ustaleń i wniosków wynikających z kontroli planowych i wybranych kontroli doraźnych. Informacje o wynikach kontroli podawane są do publicznej wiadomości z zachowaniem przepisów o tajemnicy ustawowo chronionej. Podstawę sporządzenia informacji stanowią w szczególności wystąpienia pokontrolne i materiały dowodowe zgromadzone w aktach kontroli.

W 2023 r. NIK przedłożyła Sejmowi RP łącznie 110 dokumentów, w tym 108 informacji o wynikach kontroli.

Realizacja wniosków pokontrolnych

Na podstawie wyników kontroli NIK sformułowała 5201 wniosków pokontrolnych, które wskazują na potrzebę podjęcia konkretnych działań w celu wyeliminowania nieprawidłowości oraz poprawy skuteczności funkcjonowania kontrolowanego podmiotu. Przedmiot wniosków może też mieć charakter szerszy, systemowy i dotyczyć całości kontrolowanych zagadnień. W razie potrzeby – z uwagi na przedmiot, zakres lub istotność ustaleń – NIK powiadamia o uwagach, ocenach i wnioskach także kierownika jednostki nadrzędnej lub właściwe organy państwowe, lub samorządowe.

Infografika nr 23. Stan realizacji wniosków pokontrolnych sformułowanych przez NIK w 2023 r. (według danych na dzień 17 kwietnia 2024 r.)⁴⁰



Działania w obszarze metodyki kontroli

Działania dotyczące metodyki kontroli w 2023 r. wiązały się z wdrażaniem *Strategii NIK na lata 2021–2024*.

W 2023 r. w NIK prowadzono prace w zakresie opracowania procedur i instrukcji dotyczących prowadzenia procesów kontrolnych z wykorzystaniem systemu do elektronicznego zarządzania dokumentacją. Stanowiło to przygotowanie do elektronicznego prowadzenia – od 1 stycznia 2024 r. – spraw w ramach programowania kontroli (opracowywania programów i tematycznych kontroli) oraz sporządzania informacji o wynikach kontroli.

⁴⁰ Zgodnie z korektą wykonania budżetu NIK w układzie zadaniowym na 2023 r. przekazaną do Ministerstwa Finansów.

Ponadto zapewniono stałe wsparcie jednostek kontrolnych w:

- wykorzystaniu wewnętrznych i zewnętrznych zasobów informacyjnych w kontroli,
- przygotowaniu i realizacji kontroli oraz opracowywaniu ich wyników,
- ustalaniu finansowych rezultatów kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli prowadziła również prace metodyczne zmierzające do poszerzenia możliwości uzyskiwania danych z różnorodnych baz. Wykorzystywano wyspecjalizowane programy informatyczne do gromadzenia i analizy danych i informacji otrzymywanych od jednostek kontrolowanych i niekontrolowanych, od respondentów w ramach badań kwestionariuszowych oraz zapytań kierowanych do określonego typu adresatów, co wzbogacało wiedzę o badanych obszarach. W ramach 15 kontroli przeprowadzono 24 badania, podczas których wysłano ponad 9,5 tys. zapytań, na które odpowiedziało od 65,2 % do 92,2 % podmiotów. Zebrano również niemal 45 tys. odpowiedzi na ankiety otwarte, udostępniane m.in. na stronach NIK. Badania przeprowadzono m.in. na potrzeby kontroli:

1. *Zapewnianie Usług Chmurowych w ramach Wspólnej Infrastruktury Informatycznej Państwa (I/22/008/LPO)* – zapytanie skierowano do 2467 podmiotów, odpowiedzi udzieliło 77,5 %.
2. *Działalność publicznych placówek doskonalenia nauczycieli w województwie lubuskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim (D/22/509/LPO)* – ankietę wypełniło 1741 nauczycieli z trzech województw objętych kontrolą.
3. *Realizacja zadań organu regulacyjnego w zakresie zatwierdzania taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (D/22/502)* – badanie kwestionariuszowe skierowano do 384 gmin (odpowiedziało 295 jednostek, tj. 76,8 %) oraz do 239 przedsiębiorstw (odpowiedzi udzieliło 165 respondentów, tj. 69 %).
4. *Działania wybranych organów administracji publicznej na rzecz pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (P/23/003)* – na badanie kwestionariuszowe skierowane do 2459 gmin odpowiedziało 2132 jednostek, czyli 86,7 %.
5. *Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych (P/023/049)* – kwestionariusze zostały wysłane do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego, odpowiedzi udzieliło 2589 urzędów, tj. 92,2 % podmiotów objętych badaniem.
6. *Wsparcie dla rodzin przeżywających trudności w okresie pandemii COVID-19 (P/22/055)* – kwestionariusze zostały wysłane do wszystkich ośrodków pomocy społecznej (OPS) i powiatowych centrów pomocy rodzinie (PCPR) w kraju, odpowiedzi udzieliło 1588 OPS (65 %) i 268 PCPR (72 %) objętych badaniem.
7. *Zabezpieczenie państwa w krew i jej składniki (P/23/081)* – kwestionariusz został wypełniony przez 16 048 osób.

2. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK

Jednym z celów działalności Najwyższej Izby Kontroli, jako instytucji stojącej na straży prawidłowego gospodarowania środkami publicznymi, jest pozytywne oddziaływanie na administrację państwową oraz podmioty wykonujące zadania publiczne lub korzystające ze środków publicznych, poprzez wskazywanie zagrożeń i nieprawidłowości. Zgodnie z ustawą⁴¹, Najwyższa Izba Kontroli realizuje swoje zadania na podstawie rocznego planu pracy, który jest uchwalany przez Kolegium NIK i przedkładany Sejmowi RP. Przyjmując tematy kontroli do *Planu pracy NIK na 2023 rok*, NIK zwróciła uwagę na takie obszary aktywności państwa, które w obecnych warunkach społeczno-gospodarczych mają kluczowe znaczenie dla jego efektywnego funkcjonowania i jakości życia obywateli.

W 2023 roku NIK skoncentrowała się na kwestiach związanych zarówno z finansami publicznymi, bezpieczeństwem wewnętrznym i obroną narodową, jak też środowiskiem, zdrowiem i gospodarką. Jak w każdym roku, NIK przeprowadziła kontrole wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz działalności finansowej, gospodarczej i organizacyjno-administracyjnej jednostek objętych badaniem. Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej jest podstawą do wyrażenia opinii w przedmiocie udzielenia absolutorium Radzie Ministrów. NIK realizując ustawowy obowiązek, przeprowadziła w 2023 r. badanie rocznego sprawozdania finansowego Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego⁴².

⁴¹ Art. 6 ust. 2 ustawy o NIK.

⁴² Art. 4a ustawy o NIK.

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Przeprowadzone w 2023 r. kontrole⁴³ wpisują się w określone w *Strategii działalności kontrolnej na lata 2022–2024* priorytety działalności kontrolnej. Dodatkowo wewnętrzna analiza NIK wskazała, że sytuacja związana z działaniami wojennymi na Ukrainie i szybko zmieniające się otoczenie gospodarcze, wymagają skutecznej i niezwłocznej organizacji długofalowych działań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa obywateli i państwa. Z tego powodu do *Planu pracy NIK na 2023 rok* przyjęto priorytet strategiczny: *Zapewnienie bezpieczeństwa narodowego*.



Wyniki kontroli, zarówno planowych⁴⁴, jak i wybranych kontroli doraźnych⁴⁵, zostały zaprezentowane według działów administracji rządowej⁴⁶.

2.1. Budżet. Finanse Publiczne

Do obowiązków NIK wynikających z art. 204 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, a także z przepisów art. 7 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o NIK należy przedłożenie Sejmowi RP analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej za miniony rok. Na podstawie art. 23 ust. 2 pkt. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli Kolegium NIK, po zapoznaniu się z analizą wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, wyraża opinię w przedmiocie udzielenia absolutorium Radzie Ministrów⁴⁷.

Budżet państwa, budżet środków europejskich oraz większość planów finansowych pozabudżetowych jednostek sektora finansów publicznych zostały wykonane zgodnie z ustawą budżetową na rok 2023, jednakże jedynie 60 % przeprowadzonych kontroli zakończyło się oceną pozytywną. W badanym roku po raz kolejny odnotowano istotny wzrost środków planowanych w rezerwach celowych a do części z tych rezerw Najwyższa

⁴³ Informacje o wynikach kontroli przeprowadzonych przez NIK w okresie sprawozdawczym były na bieżąco przekazywane do Sejmu i publikowane na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli pod adresem: <https://bip.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/>.

⁴⁴ W *Sprawozdaniu* opisano wyniki kontroli planowych zakończonych informacją o wynikach kontroli, zatwierdzonych przez Prezesa NIK do 31 marca 2024 r. Kontrole planowe przeprowadzone w 2023 r. zostały ujęte w załączniku nr 2 *Sprawozdania*.

⁴⁵ W *Sprawozdaniu* uwzględniono wyniki wybranych kontroli doraźnych zakończonych wystąpieniem pokontrolnym w 2023 r. lub informacją o ich wynikach, zatwierdzoną do 31 marca 2024 r. Wszystkie Kontrole doraźne przeprowadzone w 2023 r. zostały ujęte w załączniku nr 3 *Sprawozdania*.

⁴⁶ W rozumieniu ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 2022 poz. 2512, ze zm.).

⁴⁷ Kontrole wykonania budżetu państwa i wykonania założeń polityki pieniężnej stanowią odrębne dokumenty, w których są prezentowane w Sejmie RP wyniki kontroli niezależnie od niniejszego *Sprawozdania*.

Izba Kontroli zgłosiła zastrzeżenia. Ponadto prawie $\frac{3}{4}$ środków z rezerwy ogólnej rozdysponowano niezgodnie jej interwencyjnym charakterem, przeznaczając je na zadania, które nie wynikały z sytuacji nagłych i nieprzewidywanych, czyli wymagających podjęcia natychmiastowych działań. Corocznie powtarzające się nieprawidłowości dotyczyły także procesu udzielania i wykorzystywania dotacji, nieterminowego regulowania zobowiązań, nieprzestrzegania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych, błędów w ewidencji księgowej i sprawozdaniach budżetowych oraz niedochodzenia należności budżetowych, jak również funkcjonowania mechanizmów kontroli zarządczej. Poza tym istotne nieprawidłowości zidentyfikowano w zakresie planowania i finansowania jednostek Policji, a także wydatków przeznaczonych na działalność promocyjno-reklamową. W 2023 r. nastąpiło dalsze pogłębienie niezbilansowania przychodów i kosztów państwowych funduszy celowych, których plany finansowe są ujmowane w załącznikach do ustawy budżetowej. Co więcej, część z tych funduszy w dalszym ciągu finansowała zadania niezwiązane z celami, dla których zostały utworzone.

Najwyższa Izba Kontroli ponownie zwróciła szczególną uwagę na to, iż finansowanie istotnej części zadań publicznych, jak również Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności, odbywało się nie tylko poza budżetem, ale nawet poza sektorem finansów publicznych. Ustawa budżetowa w 2023 r. nie obejmowała wielu istotnych operacji finansowych związanych z realizacją zadań państwa, również takich, które mają wpływ na wzrost wielkości długu publicznego. Stabilizująca reguła wydatkowa, podobnie jak w dwóch poprzednich latach, nie miała istotnego znaczenia w ograniczaniu wzrostu wydatków publicznych. Potrzeby pożyczkowe netto budżetu państwa gwałtownie wzrosły, przy czym nie uwzględniały wszystkich nakładów na realizację zadań publicznych. Rok ten był kolejnym, w którym zaplanowano i wykorzystywano przekazywanie środków Skarbu Państwa w formie skarbowych papierów wartościowych z pominięciem planu wydatków budżetu państwa. Ponadto w dalszym ciągu znaczącą część wydatków publicznych finansowano z funduszy funkcjonujących w Banku Gospodarstwa Krajowego. W efekcie na koniec 2023 r. odnotowano ponad dwudziestoprocentową różnicę pomiędzy wielkością długu publicznego obliczaną według zasad przyjętych przez Unię Europejską, a wielkością tego długu ustalaną według zasad krajowych.

W ciągu roku wskaźnik inflacji znacząco przekraczał cel polityki pieniężnej ustalony w *Założeniach polityki pieniężnej na rok 2023*, a obniżka wskaźnika inflacji wynikała w głównej mierze z korzystnego kształtowania się czynników zewnętrznych, niezależnych od polityki pieniężnej. Cel operacyjny polityki pieniężnej, polegający na utrzymaniu stawki Polonia w pobliżu stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego został zrealizowany z wykorzystaniem operacji otwartego rynku, operacji depozytowo-kredytowych oraz systemu rezerwy obowiązkowej.

Mając na uwadze powyższe, Najwyższa Izba Kontroli podtrzymała wniosek skierowany do Rady Ministrów w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 roku* o podjęcie prac mających na celu zaprzestanie redystrybuowania środków na finansowanie zadań państwa poza ustawą budżetową lub w formie skarbowych papierów wartościowych oraz przywrócenie budżetowi państwa rangi centralnego planu finansowego państwa zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Konieczne jest, aby operacje dokonywane w sektorze rządowym, mające wpływ na zmianę wysokości długu publicznego, były, co do zasady, ujmowane w dochodach i wydatkach budżetu państwa. Dzięki temu wynik tego budżetu będzie przekładał się na zmianę wielkości długu publicznego, z uwzględnieniem autonomicznej pozycji samorządu terytorialnego i państwowych osób prawnych, których udział w długu publicznym jest jednak niewspółmiernie niższy od udziału Skarbu Państwa. Ponadto w ramach państwowego długu publicznego powinny być ujmowane wszystkie znaczące zobowiązania jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych. Pozwoli to na dokonanie rzetelnej oceny stopnia zadłużenia państwa w oparciu o tę wielkość, a jednocześnie będzie skutkować brakiem istotnych różnic pomiędzy długiem sektora instytucji rządowych i samorządowych a państwowym długiem publicznym. Sytuacja, w której wielkości te znacząco się od siebie różnią, świadczy o tym, że jedna z nich, w tym przypadku wielkość państwowego długu publicznego, jest myląca, co wskazuje na jej ograniczoną nieprzydatność w dokonywaniu ocen. Całość ustaleń kontroli wykonania budżetu państwa zawarto w *Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r.*⁴⁸ oraz informacjach i wystąpieniach pokontrolnych z kontroli jednostkowych.

⁴⁸ Publikacja na stronie podmiotowej BIP NIK pod adresem: <https://www.nik.gov.pl/kontrola/analiza-budzetu-panstwa/> (po przekazaniu do Sejmu RP *Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2023 r.*).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W ramach prowadzonej przez NIK działalności badawczej i analitycznej, odnoszącej się do problematyki walki z pandemią i jej skutkami, w 2023 r. **przeprowadzono kontrolę realizacji zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19**⁴⁹.

Swym zakresem objęła ona przede wszystkim zagadnienia związane z opracowaniem planu finansowego Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 i sprawozdawczością, rozpatrywaniem wniosków o przyznanie środków z Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i Programu Inwestycji Strategicznych, wykorzystaniem środków z tych programów, a także zarządzaniem płynnością Funduszu i nadzorem Prezesa Rady Ministrów nad tym Funduszem.

Czynności kontrolne prowadzono w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Banku Gospodarstwa Krajowego, Ministerstwie Zdrowia, czterech urzędach wojewódzkich oraz 12 jednostkach samorządu terytorialnego z terenu tych województw.

W ocenie NIK zarówno trudne uwarunkowania społeczno-gospodarcze, w których utworzono Fundusz Przeciwdziałania COVID-19 i w których nim zarządzano, jak również wystąpienie ekstraordynaryjnego stanu wywołanego epidemią nie usprawiedliwiały nieprzebrzegania prawa przez administrację rządową, w tym niestosowania zasady jawności i przejrzystości postępowania w zakresie gospodarowania środkami publicznymi. Wyjątkowa sytuacja związana z epidemią nie była również wystarczającą przesłanką do zwolnienia z obowiązku rzetelnego działania w zakresie wdrożenia mechanizmów gwarantujących gospodarne wydatkowanie środków publicznych. Nadzwyczajne okoliczności wywołane epidemią nie mogły także stanowić wytłumaczenia podstawowych zaniedbań w zarządzaniu Funduszem ani rozwiązań zagrażających systemowi finansów publicznych, szczególnie że rozwiązania przyjęte w pierwszym okresie epidemii kontynuowano również w latach kolejnych.

W wyniku zmiany formy organizacyjnej i prawnej Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, z państwowego funduszu celowego na fundusz obsługiwany przez Bank Gospodarstwa Krajowego, gospodarowanie środkami Funduszu przestało podlegać przepisom ustawy o finansach publicznych, m.in. w zakresie planowania i nadzoru. W konsekwencji istotna część środków została wyłączona spod kontroli przewidzianej w tej ustawie dla środków publicznych.

Do kluczowych obszarów nieefektywnego zarządzania Funduszem zaliczono: rozproszoną odpowiedzialność, nierzetelną organizację procesu opracowania jego planu finansowego, utrzymywanie środków na rachunkach w kwotach przewyższających realne potrzeby przez długie okresy, nieprzejrzyste zasady przyznawania środków jednostkom samorządu terytorialnego na cele inwestycyjne oraz brak udokumentowanego nadzoru nad Funduszem i monitorowania efektów rzeczowych uzyskanych z przyznanych środków.

W każdym z tych obszarów stwierdzono liczne nieprawidłowości polegające przede wszystkim na: braku udokumentowanych analiz planowanych i zapotrzebowanych środków z Funduszu, a także analiz płynności Funduszu, braku dokumentacji poświadczającej przeprowadzenie oceny wniosków jednostek samorządu terytorialnego pod kątem spełnienia kryteriów dofinansowania, przyznaniu wsparcia na podstawie wniosków niespełniających wymogów formalnych, rekomendowaniu Prezesowi Rady Ministrów wniosków, które nie zostały rekomendowane przez wojewodów, braku uzasadnienia odmiennych decyzji w przypadku zbliżonych rzeczowo inwestycji czy jednoosobowym podejmowaniu decyzji.

Fundusz stanowił nadzwyczajne narzędzie, o czasowym zakresie funkcjonowania, a zatem jego rola i zadania powinny być ściśle, możliwie precyzyjnie i jednoznacznie określone. Tymczasem NIK negatywnie oceniła zdefiniowanie celów Funduszu. Jak wykazały wyniki kontroli, za jego pośrednictwem mógł być bowiem sfinansowany dowolny rodzaj wydatków. I tak były to zarówno świadczenia opieki zdrowotnej, m.in. zakup leków dla zakażonych wirusem SARS-CoV-2, koszty związane ze szczepieniami przeciw COVID-19, transport sanitarny, ale także dodatek węglowy i elektryczny, samorządowe inwestycje w rozwój dróg czy budowę i modernizację siedzib urzędów. Niezależnie od potrzeb w różnych dziedzinach aktywności państwa, nie sposób rozstrzygnąć, dlaczego spośród wielu obszarów dotkniętych skutkami społeczno-gospodarczymi epidemii COVID-19 wybrano akurat wyżej wymienione obszary.

⁴⁹ Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (P/22/007).

W związku z tymi zasadniczymi wątpliwościami NIK zwróciła uwagę na ryzyko występowania w nich mechanizmów korupcjogennych, takich jak: dowolność, brak jawności postępowania oraz słabość i brak kontroli.

W szczególności nietransparentny był proces dokonania merytorycznej oceny wniosków złożonych w ramach naborów konkursowych Rządowego Funduszu Inwestycji Lokalnych i Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych, gdyż nie było możliwości odtworzenia i ustalenia szczegółowego przebiegu analizy i oceny wniosków na podstawie zgromadzonej dokumentacji. W żadnej formie (papierowej czy elektronicznej) nie dokumentowano uzasadnień podjętych decyzji, pozytywnych jak i negatywnych, co uniemożliwiało ustalenie przesłanek stanowiących ich podstawę. Członkom komisji, powołanym do rozpatrzenia wniosków złożonych przez jednostki samorządu terytorialnego nie określono na poziomie wykonawczym, jasnego zakresu ich zadań i odpowiedzialności, a czas, jaki przeznaczono na rozpatrzenie wszystkich wniosków, nie został dostosowany do skali analizowanej dokumentacji.

Pomimo faktu, że obie komisje dysponowały szerokimi uprawnieniami, nie ustalono mechanizmu kontroli i nadzoru nad ich pracami jak również przedkładanymi Prezesowi Rady Ministrów rekomendacjami. Ustalenia kontroli wykazały również, że Prezes Rady Ministrów zatwierdzał przedstawiane rekomendacje komisji bez wprowadzania w nich zmian.

Dodatkowo z niektórych posiedzeń komisji nie sporządzano protokołów, a przedłożone do kontroli protokoły były sporządzone nierzetelnie. Niesporządzanie lub sporządzanie w sposób nierzetelny dokumentów przez komisje oraz brak uzasadnień podjętych decyzji uniemożliwiało z kolei rzetelną weryfikację prawidłowości dokonania oceny wniosków, przygotowania rekomendacji dla Prezesa Rady Ministrów, a w konsekwencji prawidłowości rozdzielenia środków Funduszu.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła także nadzór Prezesa Rady Ministrów i jego Kancelarii nad Funduszem. W szczególności nie uregulowano i nie zapewniono efektywnego nadzoru zarówno na etapie planowania, jak i wydatkowania środków Funduszu. Jednocześnie nie prowadzono weryfikacji efektów rzeczowych wydatków poniesionych z Funduszu oraz analiz umożliwiających identyfikację barier i trudności w realizacji zadań finansowanych za jego pośrednictwem. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów nie przeprowadziła również kontroli Funduszu. Z kolei Prezes Rady Ministrów nie uznał w praktyce swojej roli, czyli zarządzającego Funduszem, lecz wskazał na ich dysponentów, co było główną przyczyną ustalonych nieprawidłowości.

Prezes Rady Ministrów nie zamieścił na stronie internetowej planów finansowych Funduszu i sprawozdań z ich realizacji. Nie został zapewniony publiczny dostęp do procedury opracowania planu finansowego Funduszu. W efekcie został ograniczony powszechny dostęp społeczny do danych i informacji o Funduszu, czym naruszono zasadę jawności i przejrzystości gospodarowania środkami publicznymi.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Prezesa Rady Ministrów wniosek systemowy o podjęcie skutecznych działań na rzecz wygaszenia Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, w odpowiedzi na który Prezes Rady Ministrów poinformował o rozpoczęciu prac mających na celu ustalenie dalszych zasad funkcjonowania tego Funduszu, w tym m.in. o procedowaniu nowej umowy z Bankiem Gospodarstwa Krajowego., a także o przyjęciu przez Radę Ministrów uchwały z dnia 25 kwietnia 2023 r. w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego Państwa na lata 2023–2026, gdzie wskazano, że od 2024 r. planowane jest przejście przez budżet państwa finansowania zadań realizowanych przez Fundusz.

Niezależnie od ustaleń niniejszej kontroli Prezes NIK złożył do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz przepisów jej nowelizacji, uchwalonej 31 marca 2020 r., w szczególności przepisu art. 65 tej ustawy, na podstawie którego utworzono Fundusz Przeciwdziałania COVID-19.

Ponadto – mając na uwadze, że w przekazanym NIK stanowisku Prezesa Rady Ministrów nie odniósł się do wskazanych ryzyk występowania mechanizmów korupcjogennych, w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami – Prezes Najwyższej Izby Kontroli przekazał informację o wynikach tej kontroli oraz zwrócił się z prośbą o podjęcie pilnych działań w ramach zadań ustawowych do Centralnego Biura Antykorupcyjnego.

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości NIK oszacowała na poziomie od 680 724 tys. zł do 2 359 692 tys. zł.

Jednym z mechanizmów pomocowych w trwającym od 2022 r. kryzysie energetycznym, przejawiającym się m.in. rosnącymi cenami na rynku energii, miał się stać dodatek węglowy, jednorazowe świadczenie w wysokości 3 tys. zł, wprowadzone ustawą z dnia 5 sierpnia 2022 r.⁵⁰, a wypłacane ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

Mając na uwadze zadania, jakie zostały nałożone na gminy, jak również skalę przedsięwzięcia (łącznie maksymalny limit wydatków określono na 15,5 mld zł), a także ściśle określony czas na jego realizację (do 30 grudnia 2023 r.), w połączeniu z faktem, że środki na wypłatę dodatku węglowego jeszcze w połowie września 2023 r. nie zostały przekazane do gmin, NIK w okresie od 2 stycznia do 24 marca 2023 r. przeprowadziła kontrole w 39 jednostkach samorządowych (do których według stanu na dzień 30 września 2022 r. wpłynęło 129 641 takich wniosków), które badały wywiązywanie się przez nie z nowych zadań, odpowiednio w kontekście zarówno legalności i rzetelności rozpatrywania wniosków, jak i terminowości **wypłat dodatków węglowych**⁵¹.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że w okresie rozpatrywania przez kontrolowane jednostki wniosków o przyznanie dodatków węglowych, to jest od 17 sierpnia 2022 r. do 31 stycznia 2023 r., ustawa o dodatku węglowym zmieniona została aż trzykrotnie. Zmiany te dotyczyły istotnych kwestii mających wpływ na proces rozpatrywania wniosków. Kontrolowane jednostki wskazywały, że ciągle zmieniający się stan prawny, w oparciu o który należało weryfikować zasadność ubiegania się przez wnioskujących o przyznanie dodatku węglowego, znacząco utrudniał realizację powierzonego im zadania.

Pierwszą nowelizacją ustawy o dodatku węglowym, która weszła w życie z dniem 20 września 2022 r., tj. po niespełna miesiącu od złożenia pierwszych wniosków, wprowadzono m.in. mechanizmy weryfikacji prawdziwości danych wskazanych we wnioskach. Dodatkowo uszczelniono system wypłaty świadczeń.

Luki ujawniane w przepisach – będące w znacznym stopniu konsekwencją pominięcia etapu uzgodnień międzyresortowych, opiniowania i konsultacji społecznych, chociażby z przedstawicielami samorządów w ramach procedowania nad projektem tej ustawy – zmusiły przedstawicieli Ministerstwa Klimatu i Środowiska do zwrócenia się w ostatnim dniu sierpnia 2022 r. z apelem do samorządów o wstrzymanie się z rozpatrywaniem wniosków do czasu wejścia w życie zmienionych przepisów ustawy o dodatku węglowym.

O ile pozytywnie należy ocenić wprowadzenie mechanizmów uszczelniających przepisy w kwestii wypłat dodatku węglowego, w ocenie NIK niezrozumiałym jest, dlaczego kwestii tych nie uwzględniono w pierwotnej wersji ustawy o dodatku węglowym, co niewątpliwie usprawniłoby proces weryfikacji wniosków, a w konsekwencji również przyspieszenie wypłaty świadczeń.

Tymczasem wyniki kontroli wskazały, że zbyt krótki czas, w jakim wprowadzono ustawę, nie pozwolił w pełni przygotować się jednostkom do obsługi wniosków. Ponadto liczne zmiany ustawy i brak jednoznacznych interpretacji nowych przepisów znacznie utrudniały im pracę w obszarze weryfikacji wniosków, a co za tym idzie – wpływały na terminowość wypłaty świadczeń.

Jedynie pięć jednostek samorządowych realizujących zadanie zlecone z zakresu obsługi dodatku węglowego oceniono pozytywnie. W pozostałych 34 jednostkach, z uwagi na ujawnione uchybienia i nieprawidłowości, zastosowano oceny w formie opisowej.

Kontrolowane jednostki, co do zasady, należycie weryfikowały wnioski o przyznanie dodatku węglowego. Problemem pozostawała natomiast terminowość procesu ich rozpatrywania. Prawie połowa wniosków objętych szczegółową analizą została rozpatrzona po upływie miesiąca od ich doręczenia. Co więcej, w blisko 90 % takich przypadków nie poinformowano o tym strony i nie wskazano nowego terminu załatwienia sprawy. Tym samym naruszono przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

W ramach kontroli zidentyfikowano również opóźnienia w przekazywaniu środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 przez Ministra Klimatu i Środowiska do wojewodów, które miały wpływ na nieterminowe wypłaty przyznanych świadczeń przez kontrolowane jednostki.

⁵⁰ Ustawa z dnia 5 sierpnia 2022 r. o dodatku węglowym (Dz. U. z 2023 r. poz.141, ze zm.).

⁵¹ *Realizacja wypłat dodatku węglowego (D/23/501).*

W jednostkach objętych kontrolą, w których stwierdzono opóźnienia, prawie 1/3 płatności dokonana została po terminie, a prawie 50 % nieterminowych wypłat dodatku węglowego wynikało właśnie ze zbyt późnego przekazywania środków z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19.

W obszarze finansów publicznych NIK przeprowadziła w Ministerstwie Finansów kontrolę **prawidłowości zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych**⁵².

W następstwie przeprowadzonych w jej trakcie badań i analiz, uwzględniających poza danymi sprawozdawczymi Ministerstwa Finansów również własne badania ankietowe przeprowadzone przez NIK ustalono, że w latach 2019–2022 doszło do szeregu zmian w systemie podatkowym, mających negatywny wpływ na sytuację finansową tych jednostek. Ich konsekwencją było uszczuplenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, wynikające w głównej mierze ze spadku ich udziału we wpływach podatkowych z podatku PIT.

Istotne obniżenie wpływów z podatku PIT oraz brak nadwyżek operacyjnych całkowicie uzależniło samorządy od dodatkowych dotacji lub subwencji wypłacanych w trakcie roku budżetowego od 2021 r. Powyższe skutkowało koniecznością zastosowania doraźnych instrumentów wspierających, wypłacanych samorządom w trakcie roku budżetowego, które biorąc pod uwagę rosnące w wyniku m.in. inflacji wydatki bieżące pozwoliłyby samorządom zachować płynność finansową.

Zgodnie z analizą ubytków wynikających z wprowadzonych zmian systemowych w podatku PIT środki finansowe przekazywane samorządom nie były jednak skorelowane z faktycznymi ubytkami. Najwyższa Izba Kontroli dokonała szczegółowej analizy zanonimizowanej bazy podatników dla 30 losowo wybranych samorządów, z których wynika, że kwoty ubytków w latach 2019–2022 nie były powiązane z późniejszymi próbami ich zrekompensowania w latach 2021–2022.

Ekstrapolacja wyników uzyskanych na próbie samorządów poddanych szczegółowej analizie oraz analiza publicznie prezentowanych przez stowarzyszenia samorządowe prognozowanych ubytków z tytułu wprowadzenia zmian w systemie podatkowym wykazała, że ubytki samorządów (bez województw) wyniosły w latach 2019–2022 łącznie około 33,3 mld zł, podczas gdy przekazane im środki mające na celu próbę rekompensowania ubytków wyniosły 20,7 mld zł (62 % ubytków). Przy wzięciu pod uwagę 2023 r. wyniosły one już ok. 62,3 mld zł, natomiast przekazane środki finansowe – jedynie 33,6 mld zł (tj. 54 %). Powyższe dowodzi, że przekazane samorządom środki finansowe były zarówno zbyt małe w stosunku do łącznej wysokości ubytków samorządów, jak i nie odpowiadały faktycznej wysokości tych ubytków, co wskazuje na pełną uznaniowość w przydzielaniu dodatkowych środków finansowych i ich nieadekwatność.

Taka praktyka rodziła ponadto wysokie ryzyko centralizacji władzy publicznej pozbawiającej samorządy podmiotowości, a także nieformalnego oddziaływania władz centralnych na jednostki samorządu terytorialnego oraz ryzyko wystąpienia działań o charakterze korupcyjnym, ze szczególnym uwzględnieniem zjawiska korupcji politycznej, w przypadku której dochodzić może do zmaterializowania działań polegających na bezprawnym i niecelowym finansowym faworyzowaniu samorządów bliskich politycznie władzy centralnej.

W konsekwencji samorządy zostały od tych środków finansowych – mających charakter uznaniowy – uzależnione ekonomicznie, co jednocześnie wykluczało funkcjonowanie adekwatnego i funkcjonalnego systemu ich finansowania, mającego zapewnić sprawne realizowanie przez samorządy zadań publicznych.

Podsumowując – NIK oceniła negatywnie system finansowania zadań publicznych realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, wprowadzony w związku ze zmianami systemu podatkowego przeprowadzonymi w latach 2019–2022, którego realizacja wpłynęła na drastyczne osłabienie zarówno kondycji finansowej polskich samorządów, jak i ich konstytucyjnie określonej pozycji ustrojowej.

Jednocześnie, biorąc pod uwagę wagę, istotność i skalę zgłaszanych przez NIK oraz stronę samorządową uwag do funkcjonującego systemu finansowania zadań publicznych, realizowanych przez jednostki samorządu terytorialnego, NIK zauważyła strategiczną – z punktu widzenia interesu publicznego i społecznego – potrzebę podjęcia pilnych działań naprawczych.

⁵² *Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych (P/23/049).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Wnioski pokontrolne do Ministra Finansów obejmowały: 1) podjęcie działań zmierzających do faktycznego zrekomensowania samorządom ubytków w ich udziale w podatku PIT, wynikających z wprowadzonych w latach 2019–2022 zmian w systemie podatkowym, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby systemowego zapewnienia finansowania zadań realizowanych przez te jednostki w oparciu o konstytucyjne zasady decentralizacji władzy publicznej i adekwatności finansowania zadań określone odpowiednio w art. 15 i art. 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP oraz zasady finansowania określone w art. 9 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego; 2) dokonanie, we współpracy z innymi resortami, szczegółowego przeglądu zadań zleconych z zakresu administracji rządowej pod względem racjonalności utrzymywania dla nich takiego statusu, a w przypadku niedokonania zmian w tym zakresie podjęcie działań mających na celu zapewnienie odpowiedniego finansowania tych zadań, z uwzględnieniem faktycznych wydatków ponoszonych przez jednostki samorządu terytorialnego, w tym za pozostawianie pracowników realizujących zadania zlecone w gotowości do ich świadczenia; 3) podjęcie działań mających na celu wprowadzenie zmian: w art. 50 ustawy o finansach publicznych, w zakresie opracowania zabezpieczenia prawnego gwarantującego samorządom faktyczną rekompensatę ubytków w przypadku przyszłych zmian ustawowych, których skutkiem finansowym może być zwiększenie wydatków lub zmniejszenie dochodów tych jednostkom oraz w obowiązujących od 2015 r. *Wytycznych* do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego, przyjętych przez Radę Ministrów, tak aby wskazywały one wprost, że w przypadku opracowywania projektu zmian w systemie podatkowym wpływających na kondycję finansową samorządów niezbędne jest określanie skutków regulacji dla każdej jednostki samorządu terytorialnego z osobna oraz zapewnienie każdemu samorządowi udziału w konsultacjach publicznych tego projektu, stosownie do art. 9 ust. 6 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego; 4) rozważenie przygotowania zmian do art. 9 ust. 4 ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w taki sposób, aby nieprawidłowe finansowanie zadań publicznych realizowanych przez te jednostki, wynikające z braku adekwatnej i systemowej rekompensaty ubytków wynikających ze zmniejszonych wpływów do samorządów tytułem dochodów z podatku PIT, nie było powielane przy obliczaniu przyszłych wpływów do samorządów z tego tytułu.

Działania organów administracji skarbowej powinny być prowadzone z poszanowaniem praw podatników oraz interesów Skarbu Państwa. Długotrwały proces kontrolny, a następnie długotrwałe postępowanie podatkowe oraz proces odwoławczy, ze względu na brak pewności co do prawidłowego wykonywania obowiązków podatkowych, stanowią jedną z barier prowadzenia działalności gospodarczej. W związku z tym NIK zbadała **czy jednostki Krajowej Administracji Skarbowej prawidłowo i skutecznie przeprowadzały kontrole, postępowania podatkowe oraz postępowania egzekucyjne**⁵³.

W następstwie poczynionych w jej trakcie ustaleń NIK zwróciła uwagę, że chociaż kontrole, postępowania podatkowe oraz postępowania egzekucyjne były co do zasady prowadzone prawidłowo to jednak w ponad połowie kontrolowanych organów Krajowej Administracji Skarbowej (izbach skarbowych, urzędach celno-skarbowych oraz urzędach skarbowych) stwierdzono nieprawidłowości. Jednocześnie nie we wszystkich badanych obszarach w analizowanych latach 2020–2022 (I półrocze) nastąpiła poprawa w stosunku do stanu z wcześniejszego okresu, co świadczy o niewystarczająco skutecznych i efektywnych działaniach podejmowanych przez administrację skarbową w celu coraz skuteczniejszego prowadzenia tej aktywności.

Na potwierdzenie tego stanu wskazano w szczególności poniższe okoliczności:

- wciąż wysoką kwotę zaległości podatkowych objętą umorzonymi postępowaniami egzekucyjnymi z powodu bezskuteczności egzekucji, która w badanym okresie wyniosła 15,3 mld zł;
- utrzymującą się na niskim poziomie (około 4 %) ściągłość zaległości podatkowych z lat ubiegłych;
- odpisanie, z powodu przedawnienia, kwoty zaległości w wysokości 24,2 mld zł;
- obniżającą się skuteczność egzekucji, mierzoną relacją kwoty wyegzekwowanych zaległości do kwoty zaległości objętych tytułami wykonawczymi, która w 2021 r. wyniosła 34,7 % wobec 43,8 % w 2019 r.;
- wysoki poziom zaległości podatkowych, który na koniec 2021 r. wyniósł 106,4 mld zł, a na koniec I półrocza 2022 r. odpowiednio 107,4 mld zł;

⁵³ *Prawidłowość i skuteczność postępowań kontrolnych, podatkowych i egzekucyjnych organów Krajowej Administracji Skarbowej (P/22/010).*

- długotrwałe postępowania podatkowe (prawie połowa niezakończonych na koniec 2021 r. oraz na koniec czerwca 2022 r. postępowań podatkowych była prowadzona ponad sześć miesięcy);
- niską jakość decyzji wymiarowych organów odwoławczych (istotną przyczyną uchylania przez sądy administracyjne rozstrzygnięć były w dalszym ciągu błędy proceduralne organów podatkowych);
- trwające średnio dłużej niż w 2019 r. kontrole celno-skarbowe oraz kontrole podatkowe.

Minister Finansów realizował projekty mające na celu poprawę skuteczności egzekwowania zaległości podatkowych. I tak w grudniu 2020 r. wprowadzona została funkcjonalność pozwalająca na efektywniejsze poszukiwanie rachunków bankowych, a od lipca 2021 r. wdrożono (choć 11 miesięcy później niż początkowo zakładano) elektroniczny system do przysyłania tytułów wykonawczych między wierzycielem a organem egzekucyjnym.

W analizowanym okresie nie zakończyły się jednak, rozpoczęte jeszcze w I półroczu 2020 r., prace legislacyjne nad projektem ustawy zmieniającej ustawę o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, w którym zawarto regulacje dotyczące przymusowego dochodzenia należności z tytułu podatku VAT rozliczanego w procedurze szczególnej od podatnika, którego miejscem zamieszkania lub siedziby jest państwo inne niż Polska i w tym państwie została złożona deklaracja.

Nie zostały także zrealizowane postanowienia wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 października 2013 r., dotyczące kluczowego dla realizacji zobowiązań podatkowych obszaru, jakim jest przedawnienie zobowiązań podatkowych zabezpieczonych hipoteką lub zastawem skarbowym.

W kontrolowanych jednostkach wciąż znaczny był odsetek rozstrzygnięć naczelników urzędów celno-skarbowych oraz dyrektorów izb administracji skarbowej jako organów odwoławczych, uchylonych prawomocnymi orzeczeniami wojewódzkich sądów administracyjnych. Ponadto w połowie z tych jednostek stwierdzono nieprawidłowości w prowadzeniu postępowań odwoławczych.

Pogorszyła się również jakość decyzji naczelników urzędów skarbowych po kontrolach podatkowych, mierzona relacją decyzji uchylonych lub częściowo uchylonych w drugiej instancji przez dyrektorów pięciu kontrolowanych izb administracji skarbowych do liczby rozstrzygnięć dokonanych przez te organy. Biorąc pod uwagę wydane rozstrzygnięcia, wyniosła ona średnio 26 % dla decyzji wydanych przez naczelników urzędów skarbowych pięciu województw w 2019 r.; 32,6 % dla decyzji wydanych w 2020 r.; 35,1 % dla decyzji wydanych w 2021 r. oraz 36,4 % dla decyzji z I półrocza 2022 r.

Wnioski pokontrolne do Ministra Finansów odnosiły się do: wypracowania strategii egzekwowania zaległości podatkowych, w tym wdrożenia nowych narzędzi mających na celu poprawę skuteczności oraz efektywności egzekwowania zaległości podatkowych, z uwzględnieniem kwestii dochodzenia należności wymierzonych na podstawie art. 108 ustawy o podatku VAT od towarów i usług, a także dokończenia procesu wdrażania regulacji umożliwiających przymusowe dochodzenie należności z tytułu podatku VAT rozliczanego w procedurach szczególnych (od podatnika, którego miejscem zamieszkania lub siedziby jest państwo inne niż Polska i w tym państwie została złożona deklaracja), w tym przygotowanie administracji skarbowej (zasobów kadrowych) do wyegzekwowania narosłych z tego tytułu zaległości podatkowych.

W przypadku Szefa Krajowej Administracji Skarbowej oraz dyrektorów izb administracji obejmowały one m.in.: objęcie kontrolą wewnętrzną oraz audytem obszaru orzecznictwa podatkowego drugiej instancji, ze względu na duży odsetek postępowań podatkowych prowadzonych ponad sześć miesięcy i ryzyko przedawnienia zobowiązań podatkowych, a także wzmocnienie nadzoru nad korzystaniem przez naczelników urzędów skarbowych oraz naczelników urzędów celno-skarbowych z instytucji zabezpieczenia zobowiązań podatkowych na majątku podatnika.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w wymiarze finansowym wyniosły 153 821 tys. zł.

Do problematyki odnoszącej się do funkcjonowania Krajowej Administracji Skarbowej nawiązywała kolejna kontrola, której celem było ustalenie czy wprowadzone przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej **rozwiązania w zakresie organizacji oraz zarządzania kadrami przyczyniają się do poprawy wykonywania zadań przez Służbę Celno-Skarbową**⁵⁴.

⁵⁴ Organizacja i polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej (P/23/008).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W związku z jej ustaleniami NIK oceniła, że działania podejmowane przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowe (KAS) w zakresie organizacji i polityki kadrowej nie wpłynęły, w okresie objętym kontrolą, w istotny sposób na poprawę wykonywania zadań przez Służbę Celno-Skarbową (SCS), będącą wyodrębnioną w administracji skarbowej jednolitą i umundurowaną formacją realizującą zadania, głównie w ramach urzędów celno-skarbowych.

Szef KAS realizował wprawdzie większość przedsięwzięć zawartych w Kierunkach działania i rozwoju KAS oraz Programie Modernizacji KAS na lata 2020–2022 w zakresie organizacji i polityki kadrowej. Prowadząc tą działalność nie dysponował jednak, kluczowym z punktu widzenia zarządzania polityką kadrową i oceny skuteczności wdrożonych zmian, systemem pomiaru efektywności pracy. Brak wdrożenia tych narzędzi zarządczych w znaczący sposób utrudnił optymalne prognozowanie etatów w SCS.

W konsekwencji, z uwagi na niewykonanie tego zadania oraz wystąpienie niekorzystnych zmian dotyczących fluktuacji kadr, która w całym okresie objętym kontrolą kształtowała się na poziomie 19,3 % i jednocześnie liczba wakatów na koniec 2022 r. była wyższa w porównaniu do stanu na koniec 2019 r., zdaniem NIK nie można jednoznacznie stwierdzić, że zrealizowane przez Szefa KAS działania w zakresie organizacji oraz zarządzania kadrami wpłynęły na efektywniejsze wykonywanie zadań przez SCS w latach 2020–2023 (I kwartał).

Niezależnie od powyższego NIK zwróciła uwagę, że chociaż działania Szefa KAS przyczyniły się do zmniejszenia różnic w wysokości uposażenia funkcjonariuszy ogółem, to jednak ostatecznie nie wyeliminowały dysproporcji w ich wynagrodzeniach na zachodniej i wschodniej granicy kraju. Jednocześnie nie zapewniono minimalnej liczby funkcjonariuszy do realizacji zadań monitorowania drogowego i kolejowego przewozu tzw. „towarów wrażliwych” oraz obrotu paliwami opałowymi realizowanego z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego SENT (System Elektronicznego Nadzoru Transportu), a polityka kadrowa Szefa KAS w Ministerstwie Finansów nie zabezpieczała optymalnego wykorzystania potencjału funkcjonariuszy SCS.

Ponadto za działanie nieprawidłowe uznano awansowanie na stopnie służbowe szefów KAS, przeprowadzane w przyspieszonym trybie, bez sporządzenia rzetelnych uzasadnień, a także formalne przekształcenia stosunku pracy oraz wielokrotne awanse szefa KAS, w sytuacji gdy ich częstotliwość nie daje możliwości podnoszenia kwalifikacji i zdobywania doświadczenia zawodowego i dodatkowo nie podlega ocenom na zasadach analogicznych z innymi funkcjonariuszami.

Dodatkowo – w badanym okresie – zagadnień dotyczących polityki kadrowej SCS nie objęto audytem wewnętrznym.

Wnioski pokontrolne do Ministra Finansów – Szefa KAS dotyczyły: urealnienia wytycznych dla podległych jednostek w zakresie oczekiwanej, adekwatnej do potrzeb liczby funkcjonariuszy realizujących kontrole SENT; podjęcia skutecznych działań w celu zniwelowania/zmniejszenia różnic w wysokości poborów funkcjonariuszy pełniących służbę w tej samej kategorii stanowisk w jednostkach organizacyjnych KAS na zachodniej i wschodniej granicy kraju, w szczególności w oddziałach celnych; prowadzenia stałego monitoringu oraz udokumentowanych analiz rozkładu wysokości poborów funkcjonariuszy pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi KAS, w których pełnią służbę funkcjonariusze; zapewnienia narzędzi zarządczych jednolitych na poziomie KAS, w celu prowadzenia bieżącej oceny faktycznego wykorzystania potencjału oraz potrzeb etatowych zasobu kadrowego w grupie funkcjonariuszy; przygotowania zmian polityki awansowej funkcjonariuszy zajmujących najwyższe stanowiska w KAS analogicznie do polityki obowiązującej pozostałych funkcjonariuszy, w tym poprzez dokumentowanie i rzetelne uzasadnianie awansowania na wyższe stopnie służbowe w SCS.

Wnioski do dyrektorów izb administracji skarbowej obejmowały: skrócenie okresu nieobsadzenia stanowisk funkcjonariuszy SCS przez kandydatów wyłanianych w wyniku postępowań kwalifikacyjnych oraz wzmocnienie nadzoru nad realizacją szkolenia wstępnego do SCS.

Środki budżetowe, które są kierowane na finansowanie przedsięwzięć, odgrywają kluczową rolę w procesie rozwoju społeczno-gospodarczego. W związku z tym NIK sprawdziła czy w latach 2010–2022 prawidłowo zaplanowano, przygotowano oraz przeprowadzono 16 znaczących **inwestycji w sześciu województwach o łącznym koszcie realizacji wynoszącym ponad 2 mld zł⁵⁵**.

⁵⁵ Realizacja wybranych inwestycji w województwach (P/22/052).

W kontroli, w której uczestniczyli biegli i specjaliści powołani przez NIK ustalono, że chociaż w 15 skontrolowanych jednostkach (tj. w 94 % przypadków) osiągnięto wszystkie zamierzone efekty inwestycyjne, co wpłynęło pozytywnie na poprawę bezpieczeństwa w ruchu drogowym i warunki transportowe oraz pozwoliło zwiększyć społeczeństwu dostęp do usług zdrowotnych, nauki i dóbr kultury, aż w 14 podmiotach (tj. w 87 % skontrolowanych jednostek), pomimo sprawowania nadzoru nad prawidłowym wykonaniem przedsięwzięcia przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje zawodowe, stwierdzono nieprawidłowy jego przebieg, a w skrajnym przypadku zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego.

Podmioty objęte kontrolą były wprawdzie przygotowane pod względem organizacyjnym do wykonania inwestycji, a każdemu skontrolowanemu przedsięwzięciu zapewniono pełne finansowanie. Nie uchroniło to jednak przed ich niewłaściwym wykonywaniem i to na wszystkich etapach procesu inwestycyjnego. W sześciu przypadkach (tj. w 37,5 %) stwierdzono wykonanie inwestycji niezgodnie z dokumentacją projektową, a osiem jednostek kontrolowanych (tj. 50 %) ukończyło zamierzenie budowlane z opóźnieniem wynoszącym najdłużej 890 dni. Wynikało to z nieprawidłowego przygotowania inwestycji. Ponadto w siedmiu podmiotach (tj. w 43,8 % przypadków) ujawniono naruszenia prawa zamówień publicznych lub regulacji wewnętrznych, w tym w pięciu przypadkach w procesie wyboru wykonawcy. W trzech z nich mogły one mieć negatywny wpływ na wybór wykonawcy i zachowanie zasad uczciwej konkurencji.

Pozytywnie oceniono, że umowy o zamówienie publiczne zawierały klauzule zabezpieczające interesy inwestorów, jednak w czterech jednostkach wykonano te postanowienia nieprawidłowo lub z nich nie skorzystano, pomimo wystąpienia ku temu przesłanek.

Za niewłaściwe uznano także utrzymanie obiektów budowlanych w przypadku pięciu na 16 skontrolowanych jednostek. W sytuacji skrajnej stwierdzono zagrożenie dla życia, zdrowia ludzkiego lub bezpieczeństwa obiektu.

Podejmowane przez jednostki objęte kontrolą działania w celu pozyskania środków finansowych na realizację inwestycji były prawidłowe. Nie stwierdzono także błędów przy ich rozliczaniu z podmiotami finansującymi. W dwóch przypadkach negatywnie oceniono wypłatę wynagrodzenia wykonawcy niezgodnie z zawartymi umowami, tj. w zawyżonej wysokości lub po terminie. O ile wszystkie jednostki zdołały odpowiednio przygotować finansowanie skontrolowanych zadań, to w sześciu z nich (tj. w 37,5 %) stwierdzono przypadki niezachowania rzetelności w procesie kompletowania dokumentacji projektowej, czego konsekwencją był m.in. wzrost kosztów inwestycji.

Ujawnione w kontroli nieprawidłowości – zdaniem NIK – wskazują na konieczność zapewnienia przez kierowników kontrolowanych jednostek adekwatnych i skutecznych mechanizmów kontroli, gwarantujących prawidłowe przygotowanie oraz wykonanie inwestycji. Do tego problemu odnosiły się też w szczególności wnioski, które sformułowano w 16 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników jednostek kontrolowanych.

Łączna kwota środków wydatkowanych z naruszeniem prawa wyniosła 449 918 tys. zł

Problematyka gospodarki finansowej na poziomie jednostek samorządu terytorialnego ma ścisły związek ze stabilnością finansów publicznych, w skład których wchodzi: finanse państwa, finanse samorządu oraz finanse systemu ubezpieczeń społecznych, a jej istotnym aspektem jest zapewnienie transparentności systemów zarządzania i rozliczalności gromadzonych i wydatkowanych środków. Budżety gmin (noszące również nazwę budżetów lokalnych) istnieją obok budżetu państwa.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, NIK, w 28 gminach z terenu siedmiu województw przeprowadziła kontrolę, której celem było zbadanie prawidłowości i skuteczności działań ich **organów wykonawczych w uzyskiwaniu dochodów własnych w latach 2019–2022**⁵⁶.

W ocenie NIK organy wykonawcze skontrolowanych gmin, podejmując działania w celu uzyskiwania dochodów własnych, nie prowadziły ich prawidłowo i skutecznie. Pomimo zwiększenia kwoty dochodów (z 2 474 mln zł w 2019 r. do 3 238 mln zł w 2022 r.) w 24 przypadkach (tj. w 86 %) stwierdzono nieprawidłowości w ustalaniu, pobieraniu i egzekwowaniu tych dochodów.

⁵⁶ Realizacja dochodów własnych przez wybrane gminy (P/23/072).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W obszarze ustalania i poboru dochodów własnych, przy ich średnim wzroście o 43 % we wszystkich gminach, w 26 gminach stwierdzono nieprawidłowości. Polegały one w szczególności na: braku lub nierzetelnej weryfikacji danych z Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego (20 gmin), w konsekwencji czego 201 nieruchomości nie opodatkowano podatkiem od nieruchomości na kwotę 403 tys. zł; niepodejmowaniu kontroli podatkowych w stosunku do podatników prowadzących działalność gospodarczą zarejestrowaną w miejscu zamieszkania w celu zweryfikowania, czy powinni być opodatkowani wyższą stawką podatku od nieruchomości – w 16 gminach; nieprawidłowościach przy sprzedaży i wydzierżawianiu nieruchomości – w 5 gminach (dotyczyło to 12 % z 564 zbadanych spraw) oraz braku planów wykorzystania nieruchomości gminnych lub ich nierzetelnego sporządzania – w 15 gminach.

W ponad połowie skontrolowanych gmin naliczono opłatę planistyczną, a działania urzędów w tym zakresie (poza jednym) były prawidłowe. Jednakże tylko w jednej gminie (Busko Zdrój) wprowadzono pisemne zasady związane z naliczaniem opłaty planistycznej, co uznano za dobrą praktykę.

W większości skontrolowanych gmin (w 23 z 28) w analizowanym okresie odnotowano wzrost zaległości z tytułu dochodów własnych (o 24 %).

Nierzetelne i nieprawidłowe działania ujawniono w 26 gminach, a dotyczyły one przede wszystkim: nieterminowego kierowania upomnień i wezwań do zapłaty zaległości w kwocie 13 mln zł – 1395 przypadków (60 % zbadanych); opieszalego wystawienia tytułów wykonawczych na kwotę 7 mln zł – 675 przypadków (37 % zbadanych); braku działań zapobiegających przedawnieniu należności publiczno- i cywilnoprawnych, a także niedokonywanie odpisów przedawnionych zaległości z ksiąg rachunkowych – w 5 gminach.

W dwóch gminach nie podejmowano czynności mających na celu zapobieżenie przedawnieniu zaległości cywilnoprawnych oraz z tytułu podatków lokalnych w łącznej kwocie 33,3 tys. zł.

Organy podatkowe kontrolowanych gmin przyznały 2821 ulg podatkowych na łączną kwotę 55,3 mln zł, z czego badaniami objęto 1070 postępowań odnoszących się odpowiednio do kwoty 29 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli ujawniła nieprawidłowości w przyznawaniu ulg w 17 z 28 gmin (tj. w 61 %). Wystąpiły one w 361 postępowaniach (tj. w 34 % zbadanych) zakończonych ich przyznaniem na łączną kwotę 9,8 mln zł i odnosiły się do sytuacji: braku lub nierzetelnego udokumentowania postępowań, w tym przesłanek uzasadniających przyznanie ulg; braku lub nierzetelnego uzasadnienia faktycznego przyznania ulg w wydanych decyzjach; nieprzestrzegania terminów załatwiania spraw oraz niezapewnienia jawności prowadzonych postępowań.

Nieprawidłowości przy udzieleniu pomocy *de minimis* w kwocie 2,3 mln zł odnotowano w 23 gminach (łącznie 295 przypadków).

Powtarzalność przedstawionych uchybień oraz ich skala, w ocenie NIK, w sposób jednoznaczny wskazywały na to, że w kontrolowanych urzędach zawodne okazały się systemy kontroli zarządczej w zakresie nadzoru nad realizacją dochodów własnych, które nie zapobiegły wystąpieniu ujawnionych nieprawidłowości. Spowodowane to zaś zostało przez: nieprzeprowadzanie analiz i ocen ryzyka związanych z realizacją dochodów własnych – w 5 gminach (18 % skontrolowanych); nieprzeprowadzanie audytu i kontroli wewnętrznej – w 24 gminach (86 %) oraz nierzetelną realizację wniosków pokontrolnych z kontroli innych organów (m.in. Regionalnej Izby Obrachunkowej) – w 6 gminach (21 %).

Wniosek pokontrolny do prezydentów i burmistrzów miast odnosił się do wprowadzenia przez organy wykonawcze gmin skutecznych narzędzi, stanowiących element systemu kontroli zarządczej, ograniczających skalę nieprawidłowości w wymiarze i poborze podatków, w dochodzeniu należności z tytułu dochodów własnych oraz w prowadzeniu postępowań o udzielanie ulg w spłacie zobowiązań publicznoprawnych i cywilnoprawnych.

Wniosek do Prezesów Regionalnych Izb Obrachunkowych (RIO) dotyczył objęcia szczególnym zainteresowaniem właściwych organów nadzoru obszarów działania organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego odnoszących się do prowadzenia przez nie postępowań podatkowych i egzekwowania należności.

Finansowe rezultaty kontroli w łącznej wysokości wyniosły 6490,4 tys. zł.

W maju 2021 r. Rząd ogłosił program Polski Ład, który miał za zadanie zmniejszyć nierówności społeczne oraz stworzyć lepsze warunki do życia dla wszystkich obywateli. Proponowane zmiany w największym stopniu miały dotyczyć podatników podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i w konsekwencji swym zakresem objąć ponad 25 mln osób. W związku z tym NIK zbadała, czy rzetelnie, prawidłowo i skutecznie przygotowano i wprowadzano wybrane **zmiany systemowe w ramach „Polskiego Ładu”⁵⁷**.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła sposób ich wdrażania. Procedowano je nierzetelnie oraz nieskutecznie, a podatnikom i płatnikom nie zapewniono odpowiedniego czasu na przygotowanie się do stosowania nowych przepisów, będących skutkiem istotnych i obszernych zmian w systemie podatkowym. W konsekwencji zaprojektowane, a następnie uchwalone przepisy wymagały podjęcia natychmiastowych, szerokich działań naprawczych, gdyż ich zastosowanie w przyjętym pierwotnie kształcie nie pozwalało na skuteczne przeprowadzenie zakładanych zmian.

Projekt ustawy Polski Ład, zakładający gruntowną reformę podatkową, został przygotowany nierzetelnie. Nie analizowano, czy i jak utrzymanie w niezmienionej postaci niektórych zasad obliczania i poboru zaliczek wpłynie na ich wysokość. Dotyczyło to zasad składania oświadczeń PIT-2, zasady uwzględniania kwoty zmniejszającej podatek tylko przez jednego płatnika i braku możliwości stosowania kwoty zmniejszającej podatek przez niektórych płatników.

Nie analizowano także, jak po wejściu w życie proponowanych zmian będzie kształtowała się w ciągu roku podatkowego i po jego zakończeniu sytuacja grupy pracowników: otrzymujących wynagrodzenie nie w pełni oskładkowane, korzystających z tzw. autorskich kosztów uzyskania przychodów, świadczących pracę w kilku zakładach pracy lub podatników, którzy uzyskiwali przychód z różnych źródeł.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła przygotowanie przez Ministra Finansów projektu ustawy Polski Ład z uwagi na zawarcie w nim szeregu regulacji mających wadliwą konstrukcję. Nie prowadziły one tym samym do osiągnięcia założonych celów (okazały się nieskuteczne). Dwie z nich, tj. abolicję podatkową i ukrytą dywidendę, uchylono jeszcze zanim weszły w życie lub możliwe było ich zastosowanie. Trzecią, obejmującą ulgę na zabytki w zakresie zakupu zabytku nieruchomego, uchylono po roku obowiązywania. Zaś czwarta, odnosząca się do minimalnego podatku dochodowego, uległa znaczącym modyfikacjom.

Ponadto przyjęte w projekcie ustawy Polski Ład *vacatio legis* w zakresie obowiązku prowadzenia ksiąg podatkowych przy użyciu programów komputerowych i przesyłania ich w formie ustrukturyzowanej do urzędu skarbowego zostało określone nierzetelnie. Termin wejścia w życie przepisów był od samego początku nierealny do osiągnięcia ze względu na niewystarczające zaawansowanie prac przygotowawczych w Ministerstwie Finansów.

Dodatkowo nierzetelne było zaproponowanie terminu wejścia w życie ustawy Polski Ład na 1 stycznia 2022 r. Zmiany podatkowe zawarte w tej ustawie były skomplikowane i wyjątkowo obszerne. Objęły wiele obszarów różnych ustaw podatkowych, zwłaszcza ustaw o podatkach dochodowych. Projekt przewidywał nowelizację 22 ustaw i liczył – wraz z uzasadnieniem – ponad 500 stron.

Ustawa Polski Ład weszła w życie po 38 dniach od jej ogłoszenia, jednakże biorąc pod uwagę skomplikowanie i rozległość wprowadzonych przez nią zmian, zdaniem NIK powinna posiadać dłuższe *vacatio legis*. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika bowiem, że pewność prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego ma szczególne znaczenie w prawie regulującym daniny publiczne. Stąd nakaz zachowania odpowiedniego *vacatio legis* stanowi jedną z norm składających się na treść konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego i wynika wprost z zasady zaufania do państwa.

Jednocześnie Szef Krajowej Administracji Skarbowej nie podjął rzetelnych i skutecznych działań w celu przygotowania pracowników administracji skarbowej do wdrożenia zmian podatkowych wynikających z reformy systemu podatkowego, wprowadzonej ustawą Polski Ład. W 2021 r. proces szkolenia kadr administracji skarbowej na poziomie centralnym jak i regionalnym, realizowany był w niewielkim zakresie.

⁵⁷ *Zmiany podatkowe w ramach Polskiego Ładu oraz tarcz antyinflacyjnych (P/23/010).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Powyższe okoliczności sprawiły, że ustawa Polski Ład została wprowadzona w pośpiechu i wywołała chaos w systemie podatkowym. Część osób, w pierwszych dniach obowiązywania nowych przepisów, wbrew rozpowszechnianym przez Ministra Finansów komunikatom telewizyjnym i radiowym, że powinny na reformie systemu podatkowego zyskać (lub nie stracić), otrzymało wypłatę niezmienionego brutto wynagrodzenia w niższej kwocie niż w poprzednim miesiącu. W konsekwencji Minister Finansów bardzo szybko uznał, że konieczne są kompleksowe prace nad zmianą regulacji wprowadzonych ustawą Polski Ład, wycofując się z wcześniej proponowanych rozwiązań.

Natomiast w ocenie NIK zmiany stawek podatku VAT, wprowadzone w ramach tarcz antyinflacyjnych, przeprowadzono natomiast rzetelnie oraz skutecznie. Poprzedzono je analizami sytuacji społeczno-gospodarczej, w których identyfikowano czynniki w największym stopniu wpływające na wzrost poziomu cen oraz monitorowano przebieg procesów inflacyjnych. Pierwsze rozwiązania podatkowe, związane z przybierającą na sile inflacją oraz wysokimi cenami surowców energetycznych, przygotowano w Ministerstwie Finansów pod koniec 2021 r. Krótko po wprowadzeniu obniżonych stawek podatku akcyzowego na niektóre wyroby energetyczne oraz stawek VAT na gaz ziemny, energię ciepłą i energię elektryczną, na początku 2022 r. Sejm RP uchwalił posełski projekt ustawy wprowadzający kolejną tarczę antyinflacyjną. W jej ramach obniżono stawki VAT na kolejne towary, w tym na podstawowe produkty żywnościowe, paliwa silnikowe, nawozy oraz środki ochrony roślin.

Wdrożenie tarcz antyinflacyjnych oraz ich przedłużenie ograniczało wzrost cen żywności, paliw i energii, przyczyniając się tym samym w 2022 r. do niższej inflacji. Niemniej jednak NIK zwróciła uwagę, że część stawek VAT wprowadzonych w ramach drugiej tarczy antyinflacyjnej była niższa od poziomu dopuszczonego dyrektywą Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej.

W następstwie dokonanych przez NIK ustaleń wnioski pokontrolne do Ministra Finansów postulowały w szczególności:

- określanie terminu wejścia w życie ustaw oraz aktów wykonawczych dotyczących prawa podatkowego w sposób umożliwiający przygotowanie do ich stosowania – pozwalający na urzeczywistnienie konstytucyjnej zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa;
- wykorzystywanie w procesie legislacyjnym dostępnych instrumentów doskonalenia prawa;
- przeprowadzanie analiz na potrzeby prac nad zmianami ustaw podatkowych tak, aby odnosiły się do wszystkich istotnych elementów systemu podatkowego;
- prowadzenie rzetelnych działań informacyjno-edukacyjnych związanych z wdrażanymi zmianami legislacyjnymi;
- przygotowywanie zmian podatkowych z uwzględnieniem warunków ustanowionych w regulacjach unijnych.

Sytuacja na granicy Polski z Białorusią spowodowała, że w okresie od 2 września 2021 r. do 30 czerwca 2022 r., na obszarze obejmującym 115 miejscowości z terenu województwa podlaskiego oraz 68 z województwa lubelskiego, wprowadzony został czasowy zakaz przebywania. W związku z tym NIK sprawdziła czy **prawidłowo przyznawano rekompensaty i odszkodowania podmiotom tam funkcjonującym**⁵⁸.

Zdaniem NIK Urzędy Wojewódzkie były przygotowane do udzielania wsparcia w związku z czasowym zakazem przebywania i wydawały prawidłowe rozstrzygnięcia w sprawach dotyczących rekompensat oraz odszkodowań. W ich strukturach wskazano komórki organizacyjne realizujące te zadania. Niezwłocznie opracowano i udostępniono procedury oraz wzory dokumentów niezbędne do przyjmowania i rozpatrywania wniosków o udzielenie wsparcia. Uzgodniono też zasady współdziałania z organami administracji skarbowej w zakresie zadań związanych z przyznawaniem rekompensat. Prowadzone były również odpowiednie działania informacyjne umożliwiające zapoznanie się przez zainteresowanych z możliwościami uzyskania wsparcia.

Wojewodowie wydawali prawidłowe rozstrzygnięcia w sprawach dotyczących rekompensat i odszkodowań, przy czym nieprawidłowości stwierdzono w przypadku 10 z 201 (5 %) analizowanych postępowań. Rzetelnie wywiązały się także z obowiązków związanych z udzielaniem pomocy *de minimis*, a przyznane z rezerwy ogólnej budżetu państwa środki finansowe na wypłatę rekompensat 206 podmiotom w łącznej kwocie 34 878 tys. zł. wykorzystano zgodnie z przeznaczeniem.

⁵⁸ Przyznawanie rekompensat i odszkodowań podmiotom funkcjonującym na obszarze objętym czasowym zakazem przebywania (P/23/048).

Ministerstwo Rozwoju i Technologii założenia Programu Tarczy dla Pogranicza wypracowało na podstawie właściwych danych. W ramach procedury prenotyfikacji i notyfikacji projektu tego Programu do Komisji Europejskiej przekazywano wyjaśnienia, przy czym w jednym z ośmiu przypadków nie przedstawiono ich niezwłocznie, a dopiero po upływie prawie trzech miesięcy, co spowodowane było wydłużającym się procesem pozyskiwania niezbędnych danych oraz ich analiz. Opóźnienie to oraz liczne prośby Komisji o przedstawienie dodatkowych informacji i wyjaśnień miały znaczący wpływ na długość procesu tworzenia tego Programu, który od momentu złożenia pierwszego wniosku do wydania decyzji jego zgodności z rynkiem wewnętrznym trwał blisko 10 miesięcy.

Proces notyfikacji do Komisji Europejskiej projektu Programu Tarczy dla Pogranicza nie został poprzedzony opinią Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów wskazaną w art. 12 ust. 1 ustawy o pomocy publicznej oraz wymaganą art. 16 ust. 1 tej ustawy zgodą Rady Ministrów na dokonanie takiej notyfikacji.

Ministerstwo Rozwoju i Technologii zawarło z Polskim Funduszem Rozwoju SA wymagane umowy umożliwiające wdrożenie Programu Tarczy dla Pogranicza. Najwyższa Izba Kontroli zwróciła jednak uwagę, że w umowie o realizację tego Programu, część wynagrodzenia dla Spółki w kwocie 738,0 tys. zł, nie została uzależniona od efektów jego obsługi, co było działaniem nierzetelnym i niegospodarnym.

Wojewoda Podlaski i Lubelski nie udzielili bowiem wsparcia finansowego w ramach Programu Tarczy dla Pogranicza żadnemu podmiotowi. Spowodowane było to głównie niespełnianiem przez wnioskodawców warunków określonych w mechanizmie obliczania wsparcia finansowego w ramach tego Programu, tj. z powodu wysokości otrzymanych rekompensat na podstawie ustawy o rekompensacie oraz wysokości pozostałych przychodów osiągniętych w okresie stanu wyjątkowego, a następnie czasowego zakazu przebywania. Ponadto sposób uregulowania tego wynagrodzenia, tj. pobranie go przez Polski Fundusz Rozwoju SA z rachunku programowego, naruszało treść przepisów ustawy o systemie instytucji rozwoju.

W następstwie przedstawionych powyżej ustaleń NIK sformułowała pod adresem Prezesa Rady Ministrów wniosek pokontrolny dotyczący rozważenia podjęcia prac legislacyjnych nad systemowymi rozwiązaniami realnie wspierającymi poszkodowanych w wyniku m.in. stanu wyjątkowego i czasowego zakazu przebywania, wskazanego w art. 12a ustawy z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej i ponadto przewidującymi wyrównanie nie tylko strat rzeczywistych, ale również utraconych korzyści.

2.2. Administracja publiczna

Dla sprawnej i profesjonalnej realizacji zadań publicznych konieczne jest zapewnienie odpowiedniej kadry kompetentnych urzędników. W celu zbadania trzech obszarów tj. **funkcjonowania służby cywilnej i służby zagranicznej**⁵⁹ oraz realizacji wybranych zadań, NIK przeprowadziła kontrolę w 22 urzędach różnego szczebla. W ocenie NIK służba cywilna oraz służba zagraniczna została zorganizowana w taki sposób, że w większości przypadków zapewniona została odpowiednia realizacja zadań państwa przez objęte kontrolą urzędy, w tym w okresie epidemii COVID-19. Stwierdzone nieprawidłowości i występujące problemy wskazują jednak na potrzebę podjęcia przez Radę Ministrów i Szefa Służby Cywilnej systemowych działań dotyczących funkcjonowania służby cywilnej (dalej: s.c.), m.in. z uwagi na to, że ze s.c. odchodzą najbardziej doświadczone osoby (m.in. spada udział urzędników mianowanych w korpusie s.c.), spada skuteczność naborów i liczba kandydatów na wolne stanowiska, utrzymuje się wysoki wskaźnik rotacji, zwłaszcza na wyższych stanowiskach w s.c., a do wykonywania zadań urzędniczych zatrudniani są pracownicy „eksperti” poza korpusem s.c., zwiększa się korpus urzędniczy funkcjonujący w urzędach na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych.

Szef Służby Cywilnej nie przygotował i nie przedstawił Radzie Ministrów kluczowego dokumentu jakim jest projekt strategii zarządzania zasobami ludzkimi w s.c. Konsekwencją tego zaniechania było nieutworzenie i niezaplanowanie środków w rezerwie budżetowej na modernizację s.c. w celu wdrożenia obowiązujących

⁵⁹ Funkcjonowanie służby cywilnej i służby zagranicznej (P/22/005).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

standardów Szefa S.C. oraz wytycznych w zakresie przestrzegania zasad s.c. i zasad etyki korpusu s.c. Pozostałe obligatoryjne zadania ustawowe Szef S.C. realizował rzetelnie oraz zgodnie z przepisami ustawy o służbie cywilnej. Realizując zadania dotyczące czuwania nad przestrzeganiem zasad s.c., gromadzenia informacji o korpusie s.c. i monitorowania wdrażania standardów Szefa Służby Cywilnej z 2020 r. ograniczył się on do wydania zaleceń i standardów oraz reagowania na docierające do niego sygnały, nie prowadząc w tym zakresie aktywnych działań. Nie korzystał z instrumentów i uprawnień fakultatywnych jakie daje ustawa o służbie cywilnej.

Wyniki kontroli NIK w 22 urzędach wskazują na obszary problemowe, które nie zostały zidentyfikowane przez Szefa Służby Cywilnej, np. brak stosowania przez urzędy obligatoryjnych standardów Szefa Służby Cywilnej czy obsadzanie stanowisk urzędniczych w oparciu o inną pragmatykę służbową niż ustawa o służbie cywilnej.

W ocenie NIK uzyskanie statusu urzędnika mianowanego s.c. stanowi jeden z istotnych czynników służących budowaniu zawodowego, profesjonalnego, rzetelnego, bezstronnego i politycznie neutralnego korpusu s.c. Odsetek urzędników mianowanych w kontrolowanych urzędach spadł z 19,3 % na koniec 2019 r. do 17,3 % na 30 czerwca 2022 r., a w całym korpusie s.c. spadł z 6,6 % w 2019 r. do 6,3 % w 2022 r. Decyzje Rady Ministrów zmniejszające limity mianowań w s.c. nie spowodowały znacznych oszczędności w skali budżetu państwa, przyczyniły się natomiast do regresu w profesjonalizacji s.c., tj. spadku udziału urzędników mianowanych w korpusie s.c. W większości urzędów nabór na wolne stanowiska do korpusu s.c., poza kilkoma przypadkami, przeprowadzany był zgodnie z przepisami. W ostatnich latach, pomimo obniżania wymogów co do wykształcenia czy doświadczenia zawodowego kandydatów, liczba nadsyłanych ofert ulega zmniejszeniu, a jedną z głównych barier jest niekonkurencyjne wynagrodzenie. Kolejnym ważnym problemem jest duża rotacja na wyższych stanowiskach w s.c. oraz wzrost ich liczby. Nowelizacją ustawy o służbie cywilnej od 2016 r. zniesiono otwarty, konkursowy nabór na wyższe stanowiska w s.c. i obniżono ustawowe wymagania wobec kandydatów na te stanowiska, mimo to stwierdzono nieprawidłowości w ich obsadzaniu. Wysoka rotacja na tych stanowiskach nie sprzyja ani efektywnemu wykonywaniu zadań, ani ciągłości ich wykonywania, ani dobremu zarządzaniu zasobami ludzkim w s.c.

Zarządzanie zasobami ludzkimi w objętych kontrolą urzędach nie zawsze przebiegało zgodnie z przepisami. W połowie skontrolowanych urzędów nie opracowano programu zarządzania zasobami ludzkimi (w całym okresie objętym kontrolą lub w jego części), co było niezgodne z przepisami. Stwierdzono również przypadki nieprzestrzegania wymogów ustawy dotyczących służby przygotowawczej.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na stosowaną w KPRM i ministerstwach praktykę zatrudniania pracowników „ekspertów” na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych i powierzania im tożsamy lub podobnych zakresów obowiązków do przypisanych pracownikom s.c. Sposób zatrudniania na podstawie tych dwóch ustaw różni się zasadniczo, bowiem ustalony proces rekrutacji kadr na podstawie ustawy o służbie cywilnej – w przeciwieństwie do rekrutacji na podstawie ustawy o pracownikach urzędów państwowych – jest oparty na obsadzaniu stanowisk w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru przy zachowaniu transparentności i informowaniu o wolnych stanowiskach. Ma to istotne znaczenie dla osiągnięcia konstytucyjnej zasady równego dostępu do służby publicznej oraz zasady apolityczności i profesjonalizmu służby cywilnej, które są gwarancją prawidłowego wypełniania zadań państwa.

Szef Służby Zagranicznej, z wyjątkiem niewyznaczenia niezwłocznie osoby go zastępującej, prawidłowo realizował zadania wynikające z ustawy o służbie zagranicznej. Koordynował i nadzorował proces zarządzania zasobami ludzkimi, m.in. wprowadził standardy zarządzania zasobami ludzkimi w służbie zagranicznej. Terminowo przygotował i przekazał Ministrowi Spraw Zagranicznych sprawozdanie o stanie służby zagranicznej.

Nabór do służby zagranicznej prowadzony poprzez nabór zewnętrzny na aplikację dyplomatyczno-konsularną zorganizowany był zgodnie z obowiązującymi przepisami, poza przypadkami nierzetelnego udokumentowania niektórych czynności wykonywanych przez komisje konkursowe. Na aplikacje dyplomatyczno-konsularne przyjęto kandydatów spełniających wymagania określone w ustawie. Egzamin kończący ww. aplikacje przeprowadzono zgodnie z rozporządzeniem w sprawie organizacji aplikacji.

Szef Służby Zagranicznej oraz Dyrektor Generalny Służby Zagranicznej nadawali pierwsze stopnie dyplomatyczne w służbie zagranicznej zgodnie z przepisami. Kolejne stopnie dyplomatyczne, poza jednym wyjątkiem, zostały również nadane zgodnie z warunkami określonymi w przepisach. Mianowania, bądź powołania członków służby zagranicznej i wyznaczanie stanowisk w służbie zagranicznej odbywały się zgodnie z przepisami, a przeniesień do dyspozycji kadr dokonywano na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy.

Wyniki kontroli przedstawiono w 23 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano 126 wniosków pokontrolnych, w tym do Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Szefa Służby Cywilnej, do dyrektorów generalnych i kierowników urzędów, a także wniosek *de lege ferenda* do Ministra Finansów.

Dążenie administracji do poprawy funkcjonowania i doskonalenia jest głównym celem służby publicznej. Mając powyższe na uwadze, NIK skontrolowała standardy **obsługi obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej**⁶⁰. Wybrane do kontroli organy administracji publicznej nie zapewniły w pełni prawidłowej, sprawnej i rzetelnej obsługi obywateli polskich i cudzoziemców. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła procedowanie w urzędach wojewódzkich spraw związanych z obsługą cudzoziemców. Natomiast nie odnotowała istotnych nieprawidłowości odnoszących się do procesu obsługi paszportowej.

W objętych kontrolą urzędach realizujących zadania starosty w sprawach wydawania praw jazdy i rejestracji pojazdów, co do zasady zapewniono sprawną obsługę klienta, niemniej jednak w większości urzędów postępowania administracyjne w ramach tych zadań realizowane były z naruszeniem przepisów k.p.a.

Nieprawidłowości stwierdzono we wszystkich urzędach wojewódzkich. Dotyczyły one głównie beczynności tych jednostek i niekiedy rażącej przewlekłości postępowań w sprawach dotyczących cudzoziemców (najdłuższy ujawniony czas rozpatrywania wniosku pobytowego dotyczącego wydania zezwolenia na pobyt czasowy wyniósł 2,7 tys. dni, tj. siedem lat, cztery miesiące i 29 dni).

W obsłudze cudzoziemców stwierdzono również uniemożliwienie lub ograniczenie cudzoziemcom złożenia kompletnych wniosków pobytowych oraz naruszenia praw wynikających z przepisów regulujących postępowania administracyjne. W tym zakresie stwierdzono m.in., że: nie pouczano lub nie dokumentowano faktu pouczenia cudzoziemców o ich prawach i obowiązkach oraz o trybie postępowania, wbrew wymaganiam określonym w ustawie o cudzoziemcach; wielokrotnie wzywano cudzoziemców do stawienia się w urządzie lub do uzupełnienia dokumentacji.

W ocenie NIK jedną z istotnych przyczyn występowania stwierdzonych nieprawidłowości, w szczególności przewlekłości prowadzonych postępowań i nieuzasadnionego przekroczenia ustawowych, terminów na prowadzenie postępowań w sprawach dotyczących cudzoziemców było rosnące obciążenie zadaniami w powiązaniu z dużą rotacją kadr i niskim poziomem wynagrodzeń proponowanych nowo zatrudnianym pracownikom.

Głównym problemem w kontrolowanych starostwach powiatowych i urzędach miast na prawach powiatu było prowadzenie postępowań administracyjnych z naruszeniem przepisów k.p.a., w tym zwłaszcza z przekroczeniem miesięcznego terminu na ich załatwienie (stwierdzono to w ponad połowie spraw objętych badaniem, w 13 z 15 jednostek kontrolowanych). Ponadto znacząca część nieprawidłowości związana była z procesem obsługi zgłoszeń nabycia i zbycia pojazdu oraz z realizacją wprowadzonego od 1 stycznia 2020 r. obowiązku nakładania przez starostę kar pieniężnych za brak lub nieterminowe składanie ww. zgłoszeń lub niezarejestrowanie pojazdu sprowadzonego z zagranicy.

Nasilenie ruchów migracyjnych na polskiej granicy, będącej jednocześnie granicą Unii Europejskiej, wymaga z jednej strony zapewnienia przybywającym cudzoziemcom ochrony zgodnie z ustalonymi standardami, z drugiej strony zapewnienia porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Mając na uwadze trudną sytuację na granicy polsko-białoruskiej oraz możliwość jej eskalacji, NIK podjęła kontrole mającą na celu ocenę stanu **przygotowania pod względem organizacyjnym, kadrowym, prawnym i finansowym organów administracji państwowej do działań związanych z masowym napływem cudzo-**

⁶⁰ Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej (P/23/069).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

ziemców na teren Polski⁶¹. W ocenie NIK, w okresie objętym kontrolą obejmującym lata 2019–2021 organy państwa nie były przygotowane do skutecznego realizowania zadań na wypadek masowego napływu cudzoziemców.

Odpowiedzialny za migrację i kwestie dotyczące cudzoziemców, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nierzetelnie realizował zadania w zakresie zarządzania kryzysowego związanego z migracją, polegające na zapobieganiu takim sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia takich sytuacji oraz usuwaniu ich skutków. Ryzyko i skala wystąpienia masowego napływu cudzoziemców w ogóle nie były przez Ministra szacowane.

Straż Graniczna nie była przygotowana do sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP. Opracowane plany zarządzania kryzysowego nie przewidywały masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP w miejscach niedozwolonych, poza przejściami granicznymi. W ogóle nie opracowano planów dotyczących odcinka granicy z Rosją. Straż Graniczna nie posiadała sił i środków umożliwiających skuteczną realizację zadań w sytuacji kryzysowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców na terytorium RP.

Urząd do Spraw Cudzoziemców nie był odpowiednio przygotowany pod względem kadrowym, finansowym i organizacyjnym do sprawnego wykonywania zadań w sytuacji kryzysowej wynikającej z masowego napływu cudzoziemców na terytorium RP. Skutkowało to m.in. znaczną przewlekłością prowadzonych postępowań i wydłużeniem czasu rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Kwoty planowanych wydatków ustalone dla Urzędu do Spraw Cudzoziemców w ustawach budżetowych na lata 2019–2021 były niewystarczające dla realizacji zadań, zaś podejmowane przez Szefa tego Urzędu działania w celu zwiększenia planu wydatków w trakcie poszczególnych lat budżetowych nie były w pełni skuteczne.

Objęci kontrolą Komendanci Oddziałów Straży Granicznej, z powodu braków kadrowych, niedomagań organizacyjnych oraz infrastrukturalnych nie byli w stanie sprawnie realizować zadań związanych z wystąpieniem masowego napływu cudzoziemców na terytorium Polski. Braki te skutkowały m.in. niezapewnieniem cudzoziemcom odpowiedniej opieki medycznej, pomocy psychologicznej i terminowego przyjmowania wniosków o udzielenie pomocy międzynarodowej. Skontrolowani Komendanci Oddziałów SG nie byli przygotowani do przyjęcia dużej liczby cudzoziemców podczas masowego ich napływu w związku z kryzysem na polsko-białoruskim odcinku granicy RP. Działając pod presją nagłej potrzeby zapewnienia znacznej liczby brakujących miejsc przejęto od innych instytucji obiekty, które nie były przystosowane do standardów Strzeżonych Ośrodków dla Cudzoziemców. Szczególnie złe warunki pobytu stwierdzono w podległym Nadodrzańskiemu Komendantowi SG Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców – Obiekt w Wędrzynie. Warunki panujące w nim stanowiły zagrożenie dla zdrowia i życia zarówno umieszczonych tam cudzoziemców jak również pełniących służbę funkcjonariuszy SG.

Wszyscy objęci kontrolą wojewodowie byli przygotowani pod względem organizacyjnym i kadrowym do realizacji zadań związanych z reagowaniem na wystąpienie sytuacji kryzysowej związanej z masowym napływem cudzoziemców. Wojewodowie gromadzili dane dotyczące bieżącej sytuacji na granicy związanej z napływem cudzoziemców i przekazywali niezbędne dane do właściwych organów.

Mając na uwadze wyniki kontroli, NIK m.in. wniosła do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców, Komendanta Głównego Straży Granicznej i Wojewodów o podjęcie działań mających na celu aktualizację planów zarządzania kryzysowego, w szczególności na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowej polegającej na masowej nielegalnej migracji cudzoziemców na terytorium RP.

Zagadnienia związane z walką z epidemią COVID-19 oraz prawidłowość działań administracji publicznej i wydatkowania środków publicznych na te cele były i są stale przedmiotem badań kontrolnych prowadzonych przez NIK. Kontrola **realizacji i finansowania poleceń Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakupu środków ochrony indywidualnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19**⁶² wykazała, że Kancelaria Prezesa Rady

⁶¹ Przygotowanie organów państwa na wypadek masowego napływu cudzoziemców do Polski (D/21/506).

⁶² Realizacja i finansowanie poleceń Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakupu środków ochrony indywidualnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 (I/22/003/LBI).

Ministrów wydała niegospodarnie, nierzetelnie i niecelowo blisko 200 mln zł na zakup w latach 2020–2021 środków ochrony indywidualnej. Polecenie, jakie w kwietniu 2020 roku ówczesny Premier przekazał KGHM, Grupie Lotos oraz Agencji Rozwoju Przemysłu nie przyczyniło się do zapewnienia szybkich dostaw tego typu materiałów. W związku z ustaleniami kontroli NIK złożyła zawiadomienia do prokuratury.

Prezes Rady Ministrów powierzył zakup środków ochrony indywidualnej Spółkom, które nigdy wcześniej nie zajmowały się obrotem artykułami medycznymi. Ponadto to nie wskazane przez Premiera spółki Skarbu Państwa miały szukać dostawców. Ministerstwo Aktywów Państwowych (MAP) wcześniej ustaliło jakie podmioty miały możliwość realizacji dostaw tego typu produktów, uzgodniło ceny poszczególnych produktów oraz opracowało wzory umów, które zawrzeć powinien Prezes Rady Ministrów w związku planowanymi dostawami. Ostatecznie rola spółek Skarbu Państwa, którym powierzono zakup środków ochrony indywidualnej, sprowadzała się do płacenia za towary zamawiane przez firmy z listy wskazanej przez MAP. MAP wskazało trzy firmy, dwie z Polski (spółki K. i Q.) oraz kontrahenta, który miał siedzibę w Chinach (spółka S.). Ministerstwo to nie wyjaśniało jednak na jakiej podstawie dokonało właśnie takiego wyboru. Ponadto w całym procesie nie uczestniczyło Ministerstwo Zdrowia, które zgodnie z umową podpisaną przez Prezesa Rady Ministrów z KGHM i Lotos miało ustalić m.in. wykaz potrzebnych środków ochrony osobistej oraz określić ich jakość.

W ocenie NIK, zadania związane z zakupem środków ochrony indywidualnej Premier mógł powierzyć jednej lub kilku agencjom, które podlegają Premierowi, unikając w ten sposób konieczności wydatkowania środków na prowizję przewidzianą dla wyżej wymienionych spółek, wynoszącą 2720,4 tys. zł, tj. 1,5 % kosztów bezpośrednich i pośrednich zakupu.

Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy przeprowadził badania wybranych partii maseczek sprowadzonych do Polski przez firmy wybrane przez MAP i ustalił, że maseczki nie spełniały europejskich norm jakości, przez co zgodnie z zaleceniami Światowej Organizacji Zdrowia nie mogły być stosowane do ochrony układu oddechowego personelu medycznego przed wirusem SARS-CoV-2. Ponadto część przyłbic i kombinezonów nie miała europejskich certyfikatów jakości, a tym samym nie spełniała wymagań stawianych środkom ochrony indywidualnej przeznaczonym dla personelu udzielającego świadczeń opieki zdrowotnej, w tym transportu sanitarnego, służb i innych osób zaangażowanych w działania na rzecz opanowania wirusa.

Mimo jednoznacznych wyników badań, część produktów znajdujących się w magazynach ówczesnej Agencji Rezerw Materiałowych, które nie spełniały wymaganych norm, przekazano do użytku personelowi medycznemu przy udzielaniu świadczeń medycznych i tym samym narażono bezpieczeństwo personelu medycznego korzystającego z produktów dostarczonych przez Lotos. Niekwestionowane były tylko produkty zakupione przez Agencję Rozwoju Przemysłu. Dostarczone przez ARP maseczki były odpowiedniej jakości i znacznie tańsze niż maseczki bez certyfikatów zakupione przez KGHM.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę dotyczącą **udzielania, wykorzystania i rozliczania dotacji przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego** (dalej: NIW-CRSO)⁶³. Czynności kontrolne NIK – z uwagi na fakt najwyższej łącznej kwoty projektów zakwalifikowanych do dofinansowania i realizowanych w tym okresie – skupiły się na dwóch z zarządzanych przez NIW-CRSO programach, tj. Rządowym Programie Fundusz Inicjatyw Obywatelskich NOWEFIO (dalej: NOWEFIO) i Rządowym Programie Rozwoju Organizacji Obywatelskich (dalej: PROO). W latach 2021–2022 NIW-CRSO przeznaczył na realizację programów PROO i NOWEFIO kwotę w wysokości 303 045 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie działalność NIW-CRSO w obu zbadanych obszarach. Choć NIW-CRSO skutecznie rozdysponował niemal w całości (97,5 % zaplanowanej kwoty) środki przeznaczone na realizację ww. programów, to zarówno procesy oceny wniosków, wyłaniania beneficjentów, udzielania dotacji, jak i monitorowania i kontroli realizowanych projektów oraz akceptowania rozliczeń projektów, dotknięte były licznymi i istotnymi nieprawidłowościami. Nieprawidłowości te wskazywały na istotne niedostatki organizacyjne i zarządcze, a w skrajnych przypadkach na działania w sytuacjach konfliktu interesów lub zagrożone czynnikami korupcyjnymi.

⁶³ *Udzielanie, wykorzystanie i rozliczanie środków wsparcia finansowego z wybranych programów realizowanych przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (D/23/505).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Działania NIW-CRSO w zakresie oceny wniosków złożonych w ramach powyższych programów cechowała dowolność postępowania, przejawiająca się w sporządzaniu ocen strategicznych i konsolidacyjnych w oparciu o niejasne zasady, czy kryteria, a także w braku jednolitego podejścia do dokonywania przez beneficjentów zmian we wnioskach, pomimo istnienia w tym zakresie szczegółowych uregulowań. Komisje konkursowe i panele ekspertów niezgodnie z prawem – tj. bez odnoszenia się do poszczególnych kryteriów oceny merytorycznej, a także w sposób nieprzejrzysty ustalały oceny wybranych wniosków, poprzez zmianę uprzednio dokonanej przez ekspertów merytorycznej oceny, dodatkowo nie wskazując uzasadnienia doboru wniosków będących przedmiotem dyskusji na panelu lub komisji. Dyrektor Instytutu każdorazowo zatwierdzał przygotowane w ww. sposób listy ocen. W toku kontroli zidentyfikowano odpowiednio 25 i 47 takich przypadków (nieprawidłowego ustalenia odpowiednio niższej i wyższej punktacji, niż wynikającej z oceny merytorycznej) w czasie sześciu różnych posiedzeń na przestrzeni dwóch lat, co świadczyło, w ocenie NIK, o systemowym charakterze nieprawidłowości w wyżej opisanych działaniach NIW-CRSO. Z podmiotami, którym komisje konkursowe i panele ekspertów ustaliły w nieprawidłowy sposób oceny wyższe niż wynikające z oceny eksperckiej przyznano dofinansowanie w łącznej wysokości 14 068,3 tys. zł. NIK stwierdziła również, że NIW-CRSO nie badał w żaden sposób powiązań kapitałowych i osobowych pomiędzy podmiotami otrzymującymi dofinansowanie – w skrajnym przypadku objawiło się to sytuacją kilkukrotnego dofinansowania trzech organizacji, które miały siedzibę lub prowadziły działalność w jednym lokalu, w bloku mieszkalnym, pomiędzy którymi występowały dodatkowo powiązania osobowe. Nadzór nad realizacją projektów i weryfikacja przekazywanych przez beneficjentów sprawozdań ograniczały się praktycznie wyłącznie do czynności formalnych i wykonywane były głównie na podstawie oświadczeń, przy niewielkim pozyskiwaniu i szczątkowej analizie materiałów źródłowych, ograniczonym zastosowaniu analizy ryzyka i marginalnej liczbie przeprowadzonych kontroli – dlatego też były w ocenie NIK iluzoryczne. W efekcie powyższego NIW-CRSO nie posiadał realnej, popartej dokumentami, wiedzy co do tego, na co beneficjenci otrzymujący środki publiczne je wydawali i czy wydatki te dokonywane były w sposób celowy i oszczędny oraz z zachowaniem zasady uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów. Ponadto umowy zawierane z beneficjentami przez NIW-CRSO nie zawierały wymogu konkurencyjnego i przejrzystego wyboru wykonawców dostaw i usług finansowanych ze środków pochodzących z dotacji – co powodowało, że beneficjenci mieli w istocie pełną dowolność udzielania zamówień dowolnym osobom, co skutkowało udzielaniem ich w skrajnych przypadkach osobom najbliższym (np. przez prezesa zarządu fundacji – małżonkę, czy wręcz samemu sobie) i na usługi o ograniczonej mierzalności.

Wobec dokonanych ustaleń i stwierdzonych nieprawidłowości NIK w wystąpieniu pokontrolnych zawarła nadto ocenę, sformułowaną na podstawie art. 53 ust. 2 ustawy o NIK, wskazującą na niezasadność zajmowania stanowiska przez ówczesnego Dyrektora NIW. W związku ze stwierdzonymi w toku kontroli nieprawidłowościami, NIK sformułowała 19 wniosków pokontrolnych, skierowanych do Dyrektora Instytutu.

Kontrola objęła również 11 stowarzyszeń i fundacji, będących beneficjentami środków z NIW-CRSO, tj. kontrole przeprowadzono w Fundacji Narodowy Instytut Cyberbezpieczeństwa, Fundacji asperIT, Fundacji Inicjatyw Społecznych „SAPERE AUDE”, Fundacji e-fektywni.org, Stowarzyszeniu Matecznik Pomocniczości i Dobroci, Fundacji Instytut Poznański, Stowarzyszeniu Centrum Promocji i Rozwoju Inicjatyw Obywatelskich „PISOP”, Fundacji Instytut Suwerennej, Stowarzyszeniu na Rzecz Rozwoju i Promocji Podkarpacia PRO CARPATHIA, Fundacji Polska Wielki Projekt oraz Fundacji Scytia. Kontrole te wykazały w części przypadków zróżnicowane nieprawidłowości i stany problemowe w realizacji projektów finansowanych ze środków NIW.

Najwyższa Izba Kontroli w związku z wynikami kontroli podjęła przepisane ustawowo działania względem właściwych organów państwa, w tym działając na podstawie art. 62a ust. 1 ustawy o NIK powiadomiła Minister do spraw Społeczeństwa Obywatelskiego – Przewodniczącą Komitetu do spraw Pożytku Publicznego o ocenach i wnioskach sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora NIW-CRSO.

W 2023 r. NIK skontrolowała **prawidłowość wynagradzania członków zarządu i rad nadzorczych w spółkach komunalnych**⁶⁴. W sześciu z ośmiu skontrolowanych spółek wystąpiły istotne nieprawidłowości związane z zawyżeniem wynagrodzeń w związku z niezastosowaniem ustaw okołobudżetowych zobowiązujących

⁶⁴ *Przestrzeganie przepisów o zasadach wynagradzania członków zarządu i rad nadzorczych spółek komunalnych w województwie lubelskim (I/22/003/LLU).*

do „zamrożenia” podstawy ich wymiaru na poziomie ustalonym dla roku 2017. Skutkowało to wypłaceniem członkom zarządów lub rad nadzorczych wynagrodzeń w wysokości zawyżonej łącznie o 782 tys. zł. Ogółem skontrolowane spółki wydatkowały z naruszeniem prawa na wynagrodzenia członków zarządów i rad nadzorczych kwotę 825,7 tys. zł. Spółki zaprzestały naliczania wynagrodzeń z naruszeniem ustaw o budżetach (w 2020 r. dwie i w trakcie kontroli cztery spółki). W wyniku kontroli NIK w trzech spółkach doszło do zwrotu wypłaconych zawyżonych wynagrodzeń lub zawarcia ugód (porozumień) w tym zakresie z członkami zarządu i rady nadzorczej na łączną kwotę 275,9 tys. zł (stan na 20 czerwca 2023 r.). W odniesieniu do pozostałej kwoty nadpłaconego wynagrodzenia w związku z naruszeniem przepisów ustaw o budżetach spółki podjęły działania w celu odzyskania kwot wypłaconych w zawyżonej wysokości. W pięciu spółkach wystąpiły przypadki zaniżenia wynagrodzeń należnych członkom zarządów w łącznej kwocie 288,3 tys. zł. Niezgodnie z art. 4 ust. 5 ustawy o wynagrodzeniach w dwóch spółkach określono niemierzalne i nieobiektywne kryteria realizacji i rozliczenia niektórych celów zarządczych dla zarządów, których spełnienie było niezbędne do uzyskania wynagrodzenia w części zmiennej (uzależnionego od realizacji celów zarządczych). NIK negatywnie oceniła sprawowanie przez Burmistrza Miasta Lubartów, wykonującego uprawnienia Zgromadzenia Wspólników, nadzoru właścicielskiego nad przestrzeganiem przepisów o wynagrodzeniach członków zarządów i rad nadzorczych dwóch spółek ze 100 % udziałem Miasta Lubartów: Burmistrz nie zapewnił właściwego nadzoru nad kształtowaniem wynagrodzeń członków zarządów i rad nadzorczych w szczególności poprzez dopuszczenie do nieuwzględniania przepisów ustaw o budżetach obowiązujących w latach 2018–2022 przez rady nadzorcze i zarządy. Łączna kwota wypłaconych z naruszeniem ww. zasad wynagrodzeń członkom zarządów i rad nadzorczych obu lubartowskich spółek wyniosła 417,4 tys. zł. Najważniejsze wnioski kierowane do spółek dotyczyły podjęcia/kontynuowania działań zmierzających do odzyskania przez spółkę kwot wynagrodzenia wypłaconych członkom zarządu lub rady nadzorczej w zawyżonej wysokości. Spółki poinformowały o podjęciu działań w celu realizacji tego wniosku.

Nieruchomości niebędące przedmiotem obrotu, nieprzekazane do gospodarowania innym podmiotom i niewłączone do Krajowego Zasobu Nieruchomości pozostają w zasobie Skarbu Państwa zarządzanym przez starostę lub prezydenta miasta jako nieruchomości nierozdysponowane. Z uwagi na łączoną powierzchnię takich nieruchomości NIK skontrolowała **gospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w województwie łódzkim**⁶⁵.

Starostowie w latach objętych kontrolą realizowali działania w zakresie gospodarowania nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób nieprawidłowy i nierzetelny oraz na podstawie niepełnych i nieprawidłowo prowadzonych ewidencji. Nienależycie sprawowali nadzór nad tymi nieruchomościami dopuszczając do ich użytkowania przez podmioty nieuprawnione. Ponadto nieprawidłowo realizowali zadania związane z opodatkowaniem nieruchomości nierozdysponowanych.

Każda z ewidencji 10 skontrolowanych jednostek nie była prowadzona zgodnie z ewidencją gruntów i budynków (dalej: EGiB) i nie obejmowała części nieruchomości, dla których według EGiB właścicielem był Skarb Państwa. W ewidencjach nie ujęto 6347 nieruchomości, których właścicielem lub posiadaczem samoistnym według EGiB był Skarb Państwa. Jednocześnie ewidencje zawierały nieruchomości, dla których właścicielem nie był Skarb Państwa, bądź które na mocy przepisów szczególnych podlegały ewidencjonowaniu przez inne podmioty. Ponadto w połowie skontrolowanych ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa ujmowano nieruchomości z pominięciem obowiązującej wg EGiB nomenklatury. 32 % nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa ujętych w ewidencji zasobu i objętych kontrolą przedstawiało nieprawidłowe i nieaktualne dane. Tak prowadzone ewidencje i sporządzana na ich podstawie sprawozdawczość, nie prezentowały rzetelnych i kompletnych danych dotyczących nieruchomości Skarbu Państwa, w tym nierozdysponowanych.

Starostowie nie sprawowali należytego nadzoru nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa. Co druga nieruchomość objęta przez NIK oględzinami użytkowana była przez podmiot nieuprawniony lub starosta nie posiadał informacji, kto i na jakiej podstawie użytkuje daną nieruchomość. We wszystkich skontrolowanych jednostkach stwierdzono nieprawidłowości związane z zaniechaniem inwentaryzacji nieru-

⁶⁵ *Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w województwie łódzkim (P/23/071).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

chomości Skarbu Państwa, których wartość w badanym okresie wynosiła około 1,1 mld zł. W konsekwencji starostowie nie pobierali należności przysługujących w ramach formalnego udostępnienia tych nieruchomości, a ponadto nie naliczali i nie pobierali opłat za bezumowne korzystanie z tych nieruchomości.

Starostowie nie realizowali prawidłowo i rzetelnie zadań związanych z opodatkowaniem nierozdysponowanych nieruchomości Skarbu Państwa, nie podejmując z własnej inicjatywy działań celem identyfikacji wszystkich nieruchomości objętych tym obowiązkiem. Łączna kwota potencjalnie nieopłaconego podatku od nieruchomości i podatku leśnego w badanym okresie wynosiła szacunkowo 1080,4 tys. zł. W ocenie NIK stwierdzone zaniechania w zakresie sprawowania przez starostów nadzoru nad nierozdysponowanymi nieruchomościami Skarbu Państwa umożliwiały bezprawne korzystanie z tych nieruchomości przez podmioty nieuprawnione, co w konsekwencji skutkowało uszczupleniem dochodów powiatów i Skarbu Państwa oraz stwarzało ryzyko przejścia własności tych nieruchomości w drodze zasiedzenia.

W wyniku kontroli sformułowano 104 wnioski pokontrolne, w tym sześć wniosków *de lege ferenda*, a także złożono 10 zawiadomień o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych i dwa zawiadomienia do właściwego powiatowego inspektora nadzoru budowlanego.

Zarządzanie oprogramowaniem wpływa na prawidłowe wykonywanie zadań przez administrację publiczną i jest także ważnym elementem bezpieczeństwa informatycznego oraz ochrony danych osobowych. NIK ocenia negatywnie **zarządzanie oprogramowaniem komputerowym przez jednostki administracji publicznej**⁶⁶. Zarządzanie tym zasobem w przypadku części podmiotów było również niegospodarne.

W 15 z 17 objętych kontrolą podmiotów administracji publicznej instalowane było nieautoryzowane (niepożądane) oprogramowanie. Głównie były to programy bez wsparcia producenta, w nieaktualnej wersji, w tym bez poprawek krytycznych bądź wymagające pilnej aktualizacji z uwagi na poważne zagrożenie bezpieczeństwa. W prawie połowie jednostek zainstalowane było oprogramowanie nielegalne (na które urzędy nie posiadały licencji), a także niedopuszczone do użytkowania w urzędzie. Ponadto w sześciu podmiotach stwierdzono występowanie aplikacji EOL (End of Life), wycofanych z uwagi na poważne luki w bezpieczeństwie. Przyczyną był brak wiedzy na temat zasad licencjonowania programów, brak skuteczności mechanizmów blokujących czy też znaczenia zorganizowania i prowadzenia regularnego monitorowania oprogramowania, niezależnie od miejsca jego instalacji. Poza nadzorem pozostawały programy instalowane na urządzeniach mobilnych.

W toku kontroli ujawniono przypadki niegospodarności na kwotę 12,5 mln zł związane głównie z nieprawidłowym planowaniem i nabywaniem licencji. W odniesieniu do tradycyjnego oprogramowania instalowanego na stacjach roboczych nieprawidłowości stwierdzono w dziewięciu na 17 podmiotów. Dotyczyły braku weryfikacji zasadności zakupu, braku instalacji programów bezpośrednio po zakupie oraz dokonania zakupu zbyt dużej liczby niewykorzystywanych licencji.

W sześciu z 14 podmiotów korzystających ze złożonych systemów informatycznych stwierdzono m.in. naruszenia dot. przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych w zakresie zamówienia w trybie z wolnej ręki oraz utrzymania niewykorzystywanych modułów oprogramowania. W 10 z nich zidentyfikowano istotny problem dotyczący braku zapewnienia możliwości rozbudowy i utrzymania takiego oprogramowania bez ingerencji jego twórcy.

Nie w pełni skuteczne okazały się także działania związane z realizacją programów i projektów informatycznych zarządzanych przez Ministra Finansów. Minister nie wyegzekwował od podmiotów, którym zlecono wytwarzanie, utrzymanie lub unowocześnianie oprogramowania poprawy terminowości usług i obniżenia stopnia występowania awarii systemów, a także stopnia realizacji umów z dostawcami zewnętrznymi. Nie zapewnił także wdrożenia zasad bezpieczeństwa oprogramowania wytwarzanego i utrzymywanego na jego rzecz, o standardzie nie niższym od obowiązującego w Ministerstwie i jednostkach resortu finansów.

Spółki Wodne tworzone są w celu zaspokajania niektórych potrzeb w zakresie gospodarowania wodami. Zajmują się m.in. prowadzeniem gospodarki wodnej na terenach zmeliorowanych oraz utrzymaniem i eksploatacją urządzeń melioracji wodnych. NIK zbadała **realizację przez spółki wodne zadań finansowanych ze środków**

⁶⁶ Zarządzanie oprogramowaniem komputerowym przez administrację publiczną (P/22/082).

publicznych⁶⁷ i oceniła, że skontrolowane spółki wodne na ogół prawidłowo i gospodarnie wykorzystywały środki publiczne, natomiast nadzór starostów nad spółkami wodnymi był nieskuteczny. Obowiązujący model finansowania i nadzorowania działalności spółek wodnych nie sprzyjał skutecznej i racjonalnej realizacji przypisanych im zadań, ani eliminowaniu nieprawidłowości w ich funkcjonowaniu.

Brak obowiązku opracowywania lokalnych lub regionalnych planów utrzymania urządzeń wodnych, przy jednoczesnym niedostatecznym i rozproszonym finansowaniu tych zadań oraz nieefektywnym mechanizmie dochodzenia należnych spółkom składek członkowskich i świadczeń za korzystanie z ich infrastruktury, nie pozwalała spółkom na prowadzenie długofalowych, kompleksowych i skoordynowanych działań.

Otrzymane środki publiczne spółki wodne przeznaczały na bieżące utrzymanie urządzeń wodnych oraz dofinansowanie zakupu sprzętu do robót melioracyjnych. Nieprawidłowości związane z ich wykorzystaniem wystąpiły w dwóch z 10 skontrolowanych spółek. Polegały one na braku zwrotu części niewykorzystanej dotacji oraz na wydatkowaniu środków publicznych z pominięciem procedury zapewniającej konkurencyjność ofert, co nie gwarantowało ich gospodarnego wykorzystania. Dodatkowo brak obowiązku uzgadniania zakresu i rodzaju prac z organem wyspecjalizowanym w zakresie melioracji (PGW Wody Polskie) oraz pozostawienie spółkom dowolności w sposobie wydatkowania otrzymanych środków, nie gwarantowało wykorzystania ich w sposób efektywny.

Nadzór starostów nad spółkami wodnymi był nieskuteczny. Wynikało to z braku właściwego przygotowania starostw i nierzetelnej realizacji obowiązków nadzorczych oraz z braku właściwych instrumentów prawnych oddziaływania na nadzorowane podmioty w zakresie dostosowania postanowień statutów do aktualnie obowiązujących przepisów prawa. Znaczna skala nieprawidłowości dotyczyła również nadzoru starostów nad zgodnością z prawem i statutami uchwał organów spółek w sprawach innych niż zmiany statutu. Istotnym utrudnieniem w skutecznym nadzorze był brak prawnej możliwości rozwiązywania i wyrejestrowania spółek nieprowadzących jakiegokolwiek działalności.

Powiaty w ograniczonym zakresie dotowały działalność nadzorowanych spółek. Jedynie połowa skontrolowanych powiatów udzieliła im dotacji, przy czym w większości z nich wystąpiły nieprawidłowości polegające m.in. na nierzetelnym dokumentowaniu postępowania w sprawie udzielenia dotacji oraz na nieprzestrzeganiu uchwalonych zasad. Ich rozliczenie następowało natomiast każdorazowo w sposób prawidłowy i rzetelny.

Regionalne programy operacyjne są filarami rozwoju regionów, jako dokumenty służące realizacji Narodowego Planu Rozwoju, składające się ze spójnego zestawienia priorytetów operacyjnych i działań. Realizacja RPO jest głównym czynnikiem wyrównywania poziomu życia i pobudzania gospodarki na terenach o słabszym dotychczasowym tempie rozwoju niezależnie od przyczyn. NIK przeprowadziła kontrolę dotyczącą **prawidłowości wydatkowania środków Regionalnego Programu Operacyjnego (RPO) Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014–2020** w ośmiu wybranych gminach wiejskich⁶⁸.

W okresie objętym kontrolą większość gmin prawidłowo realizowała projekty współfinansowane z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego na lata 2014–2020. Osiągnięto zaplanowane wskaźniki produktu i rezultatu. Zbadane przez NIK wydatki kwalifikowalne poniesione w ramach projektów, ujęte we wnioskach o dofinansowanie, były należycie udokumentowane. W wyniku realizacji projektów poniesiono wydatki przewidziane we wnioskach o dofinansowanie z zachowaniem przewidzianych limitów. Zapewniono odpowiednie poinformowanie opinii publicznej o otrzymaniu dofinansowania ze środków UE. W większości przypadków prawidłowo wyodrębniono ewidencję księgową, która w sposób przejrzysty, umożliwiała identyfikację poszczególnych operacji księgowych.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: zmiany przedmiotu umowy w sprawie zamówienia publicznego dokonanej bez zachowania formy pisemnej; nieuwzględnieniu w treści umowy minimalnych wymagań dostępności dla osób ze szczególnymi potrzebami; nieterminowego zamieszczenia w Biuletynie

⁶⁷ Realizacja przez spółki wodne zadań finansowanych ze środków publicznych (P/23/089).

⁶⁸ Prawidłowość wydatkowania środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014–2020 przez wybrane gminy wiejskie (I/23/004/LBY).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Zamówień Publicznych ogłoszeń o wykonaniu umów; nieprawidłowym ewidencjonowaniu środków trwałych wytworzonych lub nabytych w ramach projektów oraz nieprawidłowym ustalaniu ich wartości początkowej oraz nieprawidłowym zaklasyfikowaniu wydatków poniesionych w ramach projektów RPO WK-P 2014–2020.

Fundusz sołecki jest szczególną formą konsultacji społecznych i jedną z najbardziej dynamicznie rozwijających się w ciągu ostatnich lat instytucji demokracji partycypacyjnej na obszarach wiejskich. NIK skontrolowała **funkcjonowanie funduszy sołeckich w wybranych gminach województwa pomorskiego**⁶⁹. W ocenie NIK, środki funduszy sołeckich, wyodrębnione w budżetach objętych kontrolą gmin, były wykorzystywane efektywnie. W większości gmin przestrzegano zasad tworzenia funduszu i rozdysponowania jego środków na sołectwa. W efekcie wykonania zadań zaspokojono potrzeby mieszkańców sołectw, warunkujące jakość ich życia, dotyczące głównie infrastruktury drogowej, rekreacyjnej i sportowej, a także kultury i bezpieczeństwa.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. niewłaściwego obliczania kwot funduszu przypadających niektórym sołectwom: nieodrzućcia wniosków, które nie spełniały wymogów określonych w ustawie o funduszu sołeckim oraz kwalifikowalności wydatków; nieuprawnionej rezygnacji z wykonania części zadań w ramach funduszu sołeckiego przyjętych do wykonania, tj. bez wniosków sołectw o rezygnacji lub zmianie zakresu przedsięwzięć; poniesienia przez wójtów wydatków na zadania nie zgłoszone we wnioskach sołectw; zrealizowania wydatków w ramach funduszu z naruszeniem przepisów innych ustaw oraz pobranie z budżetu państwa dotacji z tytułu refundacji wydatków w ramach funduszy w kwocie wyższej od należnej. Stwierdzono również niepokojące zjawisko ograniczania przez niektórych wójtów swobody sołectw w zgłaszaniu przedsięwzięć do wykonania w ramach funduszu.

W celu zapewnienia rozwoju oraz usprawnienia funkcjonowania funduszy sołeckich NIK sformułowała wnioski *de lege ferenda* dotyczące m.in. otrzymywania przez gminy wyższych zwrotów wydatków poniesionych w ramach funduszy oraz przyznawania wyższych kwot środków z funduszu sołectwom, które zamieszkuje powyżej 800 mieszkańców.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała także **tworzenie i wykorzystanie funduszy sołeckich w wybranych gminach województwa łódzkiego**⁷⁰. Nie we wszystkich skontrolowanych gminach fundusz sołecki funkcjonował w pełni prawidłowo. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in. przyjęcia do wyliczeń błędnej liczby mieszkańców, w konsekwencji czego nieprawidłowo obliczono i podano kwoty funduszu sołeckiego przypadające sołectwom; nieodrzućcia przez wójta wniosków, które nie spełniały warunków określonych w ustawie; nieprawidłowego i niezgodnego z zasadami określonymi w ustawie wykorzystania środków z funduszu sołeckiego i ujęcia ich w przekazanych Wojewodzie Łódzkiemu wnioskach o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu, w konsekwencji czego otrzymano dotację z budżetu państwa w kwocie wyższej od należnej, a także nierzetelnego sporządzenia wniosku o zwrot części wydatków poniesionych w ramach funduszu, w konsekwencji czego otrzymano dotację z budżetu państwa w kwocie niższej od należnej.

W wyniku tej kontroli NIK skierowała osiem zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a finansowe rezultaty kontroli wyniosły 2,4 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła dwie kontrole w zakresie przestrzegania regulacji ustawy Prawo zamówień publicznych i w obu kontrolach stwierdziła niewystarczający systemy kontroli zarządczej.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła **stosowanie przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie warmińsko-mazurskim przepisów nowej ustawy Prawo zamówień publicznych**⁷¹, tj. ustawy z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2021 roku (dalej: ustawa Pzp).

⁶⁹ *Funkcjonowanie funduszy sołeckich w wybranych gminach województwa pomorskiego (I/22/004/LGD).*

⁷⁰ *Tworzenie i wykorzystanie funduszy sołeckich w wybranych gminach województwa łódzkiego (I/23/002/LLO).*

⁷¹ *Stosowanie nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie warmińsko-mazurskim (I/22/005/LOL).*

W pięciu z sześciu skontrolowanych urzędach zapewniono warunki organizacyjne w celu prawidłowego przygotowania i prowadzenia postępowań o udzielenie zamówienia o wartości przekraczającej próg określony ustawą Pzp, tj. 130 tys. zł. W regulacjach wewnętrznych urzędów wyznaczono komórkę realizującą zadanie oraz wprowadzono regulamin udzielania tych zamówień. Pracownicy odpowiedzialni za realizację zadania mieli je przypisane w zakresach czynności oraz odbyli szkolenia po wprowadzaniu nowej ustawy Pzp. We wszystkich skontrolowanych urzędach stwierdzono nieprawidłowości polegające na niedotrzymywaniu wymogów wynikających z ustawy Pzp. Polegały na nieprzestrzeganiu wymogów tej ustawy dotyczących zawartości umów w sprawie zamówienia, nierzetelnie określonej i podanej do publicznej wiadomości łącznej wartości dwóch części zadania, nierozpatrzenia złożonej oferty w sposób wynikający z przepisów ustawy Pzp, niewyegzekwowaniu od wykonawcy terminowego wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania umowy i nieprzestrzeganiu ustawowych terminów, np. zwrotu wadium. Jednak za najistotniejsze należy uznać nieprawidłowości dotyczące udzielenia zamówień z pominięciem przepisów tej ustawy, chociaż zamówienia te – ze względu na wartość – podlegały obowiązkowi stosowania ustawy Pzp.

W przypadku jednego urzędu miejskiego NIK negatywnie oceniła stosowanie ustawy Pzp. Podstawą negatywnej oceny był rodzaj i skala nieprawidłowości związanych z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Nieprawidłowości stwierdzono bowiem we wszystkich badanych postępowaniach, a polegały one głównie na: niezgodnym z przepisami ustawy Pzp ustaleniu wartości zamówień, w wyniku czego przy ich udzielaniu nie zastosowano przepisów ustawy, chociaż ich wartość faktycznie przekraczała 130 tys. zł; nierzetelnym ustaleniu wartości zamówienia publicznego, a także opisanie przedmiotu zamówienia w sposób niejednoznaczny i niespójny; prowadzeniu postępowań o udzielenie zamówień w sposób niezgodny z wymogami ustawy Pzp, w zakresie m.in.: informacji zawartych w specyfikacji warunków zamówienia (SWZ), publikacji informacji o zmianach w SWZ i przedłużeniu terminu składania ofert, a także konieczności wskazania powodów niedokonania podziału zamówienia na części w dokumentach postępowania; nierzetelnej weryfikacji spełnienia przez wykonawców warunków udziału lub kryteriów selekcji w postępowaniach przeprowadzonych w oparciu o przepisy Pzp; zawieraniu umów w sprawie zamówienia publicznego z naruszeniem przepisów ustawy dotyczących wymaganych zapisów m.in. w zakresie zmiany wynagrodzenia wykonawcy.

Zdaniem NIK, zaistnienie nieprawidłowości we wszystkich skontrolowanych jednostkach samorządu terytorialnego przemawia za uznaniem, że nadzór sprawowany nad przygotowaniem i prowadzeniem postępowań o udzielenie zamówień nie był wystarczający, a systemy kontroli zarządczej istniejące w urzędach nie spełniają wymogów skuteczności i efektywności.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia **udzielanie i realizację zamówień publicznych przez Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Warszawie**⁷² (dalej: WSSE). W okresie objętym kontroli obowiązujące w WSSE rozwiązania organizacyjne oraz stosowana praktyka nie zapewniały udzielania zamówień publicznych zgodnie z ustawą Pzp, w tym w szczególności w sposób przejrzysty i gwarantujący zachowanie uczciwej konkurencji.

Kontrola 120 (5 %) z 2389 udzielonych w latach 2021–2023 zamówień publicznych o wartości 5715,7 tys. zł brutto (11 % kwoty udzielonych zamówień) wykazała istotne nieprawidłowości w zakresie przygotowania, udzielania i realizacji zamówień publicznych, polegające m.in. na dokonaniu podziału zamówień publicznych o łącznej wartości 2738,6 tys. zł brutto, co doprowadziło do naruszenia ustawy Pzp. Stwierdzono także brak udokumentowanej analizy zawierającej okoliczności uzasadniające udzielenie czterech zamówień na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, tj. z pominięciem przepisów Pzp. Nierzetelnie sporządzano plany postępowań o udzielenie zamówień publicznych na 2021 r., 2022 r. i 2023 r. i nie zapewniano ich aktualności oraz nierzetelnie sporządzano roczne sprawozdania o udzielonych zamówieniach w 2021 r. i 2022 r. Ponadto nierzetelnie prowadzono rejestry udzielonych zamówień publicznych o wartości niższej niż 130,0 tys. zł oraz równej i wyższej niż 130,0 tys. zł, a także udzielano zamówień

⁷² *Prawidłowość udzielania i realizacji zamówień publicznych przez Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Warszawie (I/23/001/LWA).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

niezgodnie z obowiązującym w WSSE regulaminem udzielania zamówień publicznych. Zdaniem NIK, powyższe nieprawidłowości świadczą o słabości systemu kontroli zarządczej, bowiem nie zapewniono zgodności działalności z przepisami powszechnie obowiązującymi i procedurami wewnętrznymi.

Finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej to jedno z zadań powierzonych do realizacji samorządom gmin. Miejsca, których oświetlenie finansuje gmina to obszary codziennego funkcjonowania mieszkańców, a od tego czy ulice, parki lub inne przestrzenie publiczne są oświetlone zależy ich komfort i poczucie bezpieczeństwa. NIK zbadała **finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej w dziewięciu gminach województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego**⁷³ i oceniła, że gminy nie wykorzystywały oszczędnie i efektywnie pieniędzy na oświetlenie dróg, ulic, parków położonych na ich terenie. Zgodnie z ustaleniami kontroli, obciążenie gminnych budżetów z tego tytułu mogło być mniejsze nawet o 12 procent, a gminy poniosły łącznie straty finansowe przekraczające 2,2 mln zł. W niektórych gminach błędy popełniono także na etapie przygotowania i prowadzenia postępowań na zakup energii elektrycznej na potrzeby oświetlenia drogowego. W jednym przypadku wykonawcę modernizacji części oświetlenia przestrzeni publicznej o wartości 279 tys. zł netto, wyłoniono z pominięciem przepisów ustawy Pzp.

Poza modernizacją i wymianą infrastruktury na nowszą i bardziej oszczędną, gminy nie podejmowały innych działań, które pozwoliłyby zoptymalizować, a tym samym zmniejszyć wydatki na oświetlenie przestrzeni publicznej. Możliwość zmniejszenia nakładów na sfinansowanie oświetlenia drogowego wykazały przeprowadzone przez NIK szczegółowe analizy, przy wsparciu powołanego przez NIK biegłego z zakresu efektywności energetycznej, wydatków poniesionych przez skontrolowane gminy na ten cel w latach 2021–2022. W sumie w skontrolowanych gminach zawyżenie zużycia energii elektrycznej w latach 2021–2022 wyniosło niemal 1,5 mln kWh, a jego wartość to 825 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli dysponując informacjami o zamówionej mocy umownej, zużyciu energii elektrycznej i czasie pracy oświetlania ustaliła, że skontrolowane gminy zamówiły dostarczenie mocy o ponad 6,5 tys. kW wyższej od faktycznych potrzeb. W jednej z gmin zawyżenie wyniosło prawie 2,5 tys. kW. Niewłaściwy dobór mocy umownej mógł być spowodowany użyciem niższych lub wyższych mocy źródeł światła od przyjętych w dokumentacji projektowej lub niezwyfikowaniem mocy umownych po przeprowadzonej modernizacji oświetlenia. Z mocą umową ściśle powiązane jest zabezpieczenie przedlicznikowe chroniące instalację przed skutkami przeciążeń. Wykonana w czasie kontroli analiza wykazała przypadki niewłaściwego dobrania również tego parametru.

Najwyższa Izba Kontroli analizą objęła także prawidłowość doboru taryf do parametrów oświetlenia drogowego w skontrolowanych gminach i wykazała, że gminy dla części PPE dobrały taryfy nieadekwatne do faktycznych potrzeb. Straty skontrolowanych gmin, za lata 2021–2022, z tytułu niewłaściwie dobranych taryf i zawyżenia mocy to 1 mln 416 tys. zł.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła też prawidłowość przygotowania i prowadzenia postępowań na zakup lub dostawę energii elektrycznej na potrzeby oświetlania przestrzeni publicznej. Nieprawidłowości stwierdzono w trzech gminach. Polegały one m.in. na wyłonieniu w jednej z gmin wykonawcy modernizacji części oświetlenia ulicznego, o wartości 270 tys. zł netto, z pominięciem ustawy Pzp, mimo że nie było do tego podstaw. Z kolei w dwóch innych gminach nierzetelnie opisano przedmiot zamówienia na zakup lub dostawę energii elektrycznej. Dodatkowo w jednej z tych gmin nierzetelnie zarządzano ryzykiem wzrostu cen kontraktów na Towarowej Giełdzie Energii i nie zapewniono terminowego podejmowania odpowiednich czynności, co ograniczyło możliwość oszczędnego zakupu energii elektrycznej.

NIK skierowała do prezydenta i burmistrzów skontrolowanych gmin wnioski, których efektem będzie optymalizacja wydatków ponoszonych na sfinansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej.

Każdy człowiek zasługuje na równy dostęp do usług, informacji i możliwości, niezależnie od swoich zdolności fizycznych, sensorycznych czy intelektualnych. Brak dostępności może prowadzić do wykluczenia i dyskryminacji. Zapewnienie dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami jest kwestią sprawiedliwości społecznej

⁷³ *Finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej przez wybrane gminy województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego (D/22/507).*

i jest bardzo ważne względu na korzyści, jakie przynosi społeczeństwu jako całości. NIK skontrolowała **realizację obowiązków w zakresie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami w województwie kujawsko-pomorskim**⁷⁴.

W badanym okresie jednostki samorządu terytorialnego wykonały szereg działań zmierzających do zapewnienia dostępności przestrzeni publicznej na terenie urzędów dla osób ze szczególnymi potrzebami. Podejmowano również kroki w celu ograniczenia barier w zakresie dostępności cyfrowej oraz informacyjno-komunikacyjnej. Nie zapewniono jednak pełnego dostępu osobom ze szczególnymi potrzebami na zasadzie równości z osobami pełnosprawnymi.

Działania zmierzające do poprawy dostępności przestrzeni publicznej ukierunkowane były przede wszystkim na usuwanie barier architektonicznych. Za dobrą praktykę należy uznać skorzystanie w jednym ze starostw z oceny zapewnienia dostępności dokonanej przez fundację zrzeszającą osoby niepełnosprawne i podejmującą działania na rzecz tych osób.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły wszystkich sześciu kontrolowanych jednostek i występowały we wszystkich obszarach objętych kontrolą. Sformułowano łącznie 36 wniosków pokontrolnych dotyczących m.in.: przygotowania, wdrożenia i opublikowania treści planu działania na rzecz poprawy zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami na stronach internetowych; uwzględnienia w treści umów warunków służących zapewnieniu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami; uwzględnienia w składanych raportach o stanie zapewnienia dostępności cyfrowej, informacji o liczbie prowadzonych przez dany urząd stron internetowych; zamieszczenia deklaracji dostępności cyfrowej na stronie internetowej urzędu, jej systematyczne przeglądanie i aktualizowanie zawartości; zawarcia w deklaracji dostępności cyfrowej informacji o możliwości lub braku możliwości skorzystania z tłumacza języka migowego na miejscu lub online; przygotowania informacji na temat rozkładu pomieszczeń w budynku, w sposób wizualny i dotykowy lub głosowy; podjęcia działań zmierzających do zapewnienia pełnej dostępności architektonicznej i informacyjno-komunikacyjnej na terenie urzędu; udostępnienia na stronach internetowych informacji o zakresie działalności urzędu w postaci elektronicznego pliku zawierającego tekst odczytywalny maszynowo, nagrań treści w polskim języku migowym oraz informacji w tekście łatwym do czytania i rozumienia; podjęcia działań mających na celu spełnianie przez strony internetowe urzędu wszystkich wymagań dostępności treści internetowych.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła, czy gminy w województwie warmińsko-mazurskim prawidłowo realizowały ustawy **obowiązek zarządzania i utrzymywania cmentarzy komunalnych**⁷⁵ i stwierdziła, że w badanym okresie gminy na ogół prawidłowo wykonywały zadania związane z utrzymaniem oraz zarządzaniem cmentarzami komunalnymi. Określiły bowiem zasady i tryb korzystania z cmentarzy komunalnych oraz stawki opłat za korzystanie z cmentarzy komunalnych. W jednej z gmin nie zapewniono prawidłowej realizacji zadania dotyczącego zarządzania cmentarzem komunalnym. Stworzono wprawdzie odpowiednie warunki organizacyjne oraz utrzymywano cmentarz komunalny we właściwym stanie, w tym sanitarnym, to jednak nie były przestrzegane niektóre postanowienia ustawy o cmentarzach i chowaniu zmarłych. Pochówki realizowane były na nieruchomościach (działkach), które nie były przeznaczone na ten cel.

Ponadto stwierdzono nieprawidłowości polegające na nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji (w księdze pochowanych na cmentarzu, księdze grobów oraz alfabetycznym spisie osób pochowanych na cmentarzu nie wpisano niektórych wymaganych danych); niedochodzeniu od spółki, której powierzono zadania dotyczące utrzymania cmentarzy, uzyskanych wpływów z tytułu opłat cmentarnych, stanowiących dochody własne gminy z jej majątku; realizacji robót budowlanych na cmentarzu komunalnym wpisanym do rejestru zabytków, bez wymaganego pozwolenia Warmińsko Mazurskiego Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków w Olsztynie, jak również niezgłoszeniu zamiaru ich wykonania organowi administracji architektoniczno-budowlanej.

⁷⁴ Realizacja przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego z terenu województwa kujawsko-pomorskiego obowiązków w zakresie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami (I/23/001/LBY).

⁷⁵ Utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi w województwie warmińsko-mazurskim (I/22/004/LOL).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Cmentarze komunalne utrzymywane były we właściwym stanie techniczno-sanitarnym. Potwierdziły to oględziny przeprowadzone przez NIK, w toku których stwierdzono jedynie niewielkie uszkodzenie części ogrodzenia dwóch cmentarzy oraz brak części ogrodzenia innego cmentarza.

2.3. Aktywa państwowe

W ramach tego działu NIK kontroluje kwestie gospodarowania mieniem państwowym, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, jak również ochrony interesów Skarbu Państwa.

W związku z tym NIK uznała za celowe sprawdzenie czy **wydatki na działalność sponsoringową, medialną, usługi prawne i konsulting oraz przyjęte zasady przyznawania darowizn spółek działających z udziałem Skarbu Państwa i utworzonych przez nie fundacji są ponoszone zgodnie z obowiązującymi zasadami i gospodarnie**⁷⁶.

W wyniku kontroli ustalono znaczący wzrost wysokości środków przeznaczanych przez te spółki na ten cel, w sytuacji gdy sposób ich wydatkowania pozostawał już poza kontrolą tych spółek. Ponadto wzrost wydatków na działalność sponsoringową oraz na wspieranie fundacji nie był uzasadniony poprawą wyników ekonomicznych. Negatywnie oceniono brak realnego nadzoru przez spółki z udziałem Skarbu Państwa nad fundacjami, w których spółki te były głównymi fundatorami. Ograniczał się on do korzystania z uprawnienia do powoływania członków organów statutowych tych fundacji, a nie wykorzystywał możliwości przeprowadzenia poprzez swoich przedstawicieli kontroli ich działalności.

Skontrolowane fundacje wydatkowały posiadane środki na działalność statutową. Niemniej jednak stwierdzono brak odpowiednich regulacji dotyczących procedur zakupowych, co umożliwiało fundacjom dowolność w wydatkowaniu środków. Negatywnie oceniono działalność pięciu skontrolowanych urzędów gmin, którym KGHM Polska Miedź SA udzielało wsparcia finansowego m.in. w formie darowizn. Jego zakres oraz poziom mógł stawiać tę spółkę w uprzywilejowanej pozycji gospodarczej w porównaniu z innymi przedsiębiorcami.

Analogiczna ocena odnosiła się do działania sześciu spółek z udziałem Skarbu Państwa oraz czterech fundacji utworzonych przez te spółki, które udaremniły przeprowadzenie przedmiotowej kontroli. W konsekwencji NIK skierowała 10 zawiadomień do prokuratury o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 98 ustawy o NIK. Bezprawność tych działań podkreśla również fakt, że spółki te były wielokrotnie kontrolowane w zbliżonym zakresie przedmiotowym. Do grona tych podmiotów należała m.in. Polska Fundacja Narodowa, w której jeszcze w 2020 r. bezskutecznie podjęto próbę zbadania, czy **działalność Polskiej Fundacji Narodowej** prowadzona była legalnie i gospodarnie, a nadzór nad Fundacją ze strony Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego sprawowany był rzetelnie⁷⁷.

Wniosek *de lege ferenda* do Ministra Sprawiedliwości dotyczył podjęcia działań w celu zmiany rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 grudnia 2022 r. w sprawie jednolitego wzoru formularza sprawozdania z działalności fundacji w sposób zapewniający korelację danych zawartych w tym sprawozdaniu z danymi zawartymi w sprawozdaniu finansowym oraz jego uzupełnienia o załącznik zawierający wzór sprawozdania merytorycznego w odniesieniu do prezentowanych danych finansowych wraz z instrukcją wypełniania.

Wniosek pokontrolny do Prezesa Rady Ministrów odnosił się do wprowadzenia w Zasadach nadzoru właścicielskiego nad spółkami z udziałem Skarbu Państwa postanowień zobowiązujących Rady Nadzorcze oraz Zarządy spółek do aktywnego monitorowania działalności fundacji, w których spółki te są fundatorami, w szczególności w zakresie ich gospodarki finansowej oraz realizowanych celów statutowych tych fundacji, a także prowadzonych przez nie projektów lub programów.

⁷⁶ Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji tworzonych przez te spółki oraz gospodarka finansowa i realizacja celów statutowych fundacji tworzonych przez te spółki (P/22/012).

⁷⁷ Działalność Polskiej Fundacji Narodowej (S/20/004/KGP).

W przypadku zarządów spółek z udziałem Skarbu Państwa NIK postulowała wzmocnienie nadzoru nad fundacjami, których były one fundatorami, poprzez prowadzenie analiz rzeczywistego zapotrzebowania fundacji na środki finansowe niezbędne do realizacji zaplanowanych projektów.

Jednocześnie w ocenie NIK, w dobie społeczeństwa informacyjnego, dobrą praktyką powinno być upublicznianie, na stronach internetowych fundacji (przekazywanych przez nie odpowiednim ministrom nadzorującym) sprawozdań z ich działalności. Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 110,5 mln zł.

W ocenie NIK **działania kontrolowanych podmiotów w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego nie zapewniły osiągnięcia celów wyznaczonych w tym zakresie przez Radę Ministrów**⁷⁸.

PKN Orlen realizował proces połączenia z Grupą Lotos bez właściwego nadzoru ze strony Ministra Aktywów Państwowych, który zaniechał wypełnienia części obowiązków w zakresie ochrony bezpieczeństwa w sektorze naftowym. Tak samo nieprawidłowo Minister postępował przy połączeniu PKN Orlen z PGNiG SA.

Wydając zgody korporacyjne na połączenie PKN Orlen z ww. spółkami i kierując do Rady Ministrów wnioski o wyrażenie na to zgody, Minister Aktywów Państwowych nie miał pełnej wiedzy o kosztach i korzyściach połączenia oraz o jego skutkach dla bezpieczeństwa paliwowego i bezpieczeństwa infrastruktury krytycznej, podlegającej w wyniku połączenia przekształceniom własnościowym. Analizy zlecone przez Ministra, opierały się na niepełnych danych źródłowych, a kluczowe wyniki oszacowania efektów połączenia (tzw. efekty synergii) były powieleniem obliczeń PKN Orlen, bez wiedzy o danych źródłowych i przyjętej metodologii szacowania tych efektów. Minister nie miał także wiedzy o warunkach transakcji dokonywanych przez PKN Orlen w ramach realizacji środków zaradczych określonych przez Komisję Europejską i nie starał się jej pozyskać.

Minister Aktywów Państwowych nie zapewnił sobie również niezbędnych uprawnień w porozumieniach i umowach, zawieranych z PKN Orlen i innymi spółkami uczestniczącymi w procesie połączenia. W konsekwencji zatrudniony przez Ministra doradca nie miał dostępu do wszystkich danych, niezbędnych do przygotowania oceny procesu konsolidacji spółek, pod względem zabezpieczenia celów polityki państwa, za których realizację odpowiadał Minister Aktywów Państwowych.

W efekcie Skarb Państwa utracił wpływ na kierunki sprzedaży ok. 20 % produktów wytworzonych w polskich rafineriach, co może powodować problemy w zakresie pełnego pokrycia krajowego zapotrzebowania na te produkty. Ponadto nie zrealizowano, wyznaczonego w Polityce Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym oraz Polityce Energetycznej Polski do 2040 r., celu osiągnięcia pełnej kontroli właścicielskiej spółek ze 100 % udziałem Skarbu Państwa nad najważniejszą dla bezpieczeństwa paliwowego państwa infrastrukturą logistyczną, przesyłową i magazynową węglowodorów (naftowej i paliw ciekłych).

PKN Orlen zbył aktywa Grupy Lotos SA (w tym Rafinerię Gdańską Sp. z o.o.) poniżej szacowanej wartości ich wyceny (o co najmniej 5 mld zł). Jednocześnie ich nabywca spółka Saudi Aramco uzyskała bardzo mocną pozycję w Rafinerii Gdańskiej Sp. z o.o., w tym prawo weta wobec kluczowych decyzji strategicznych w zakresie zarządzania tą spółką, co w konsekwencji w przyszłości, w przypadku braku zgody udziałowców, może skutecznie sparaliżować kierunki rozwoju tej rafinerii.

Wnioski pokontrolne do Prezesa Rady Ministrów dotyczyły wyznaczenia organu administracji rządowej odpowiedzialnego za realizację Polityki Rządu RP dla infrastruktury logistycznej w sektorze naftowym oraz zapewnienia aktualizacji Polityki Rządu RP dla infrastruktury Logistycznej w sektorze naftowym, w zakresie ustalenia terminów dokończenia niezrealizowanych zadań oraz osiągnięcia wszystkich celów tej polityki.

Wniosek do Ministra Aktywów Państwowych obejmował zapewnienie, w ramach ładu korporacyjnego w Grupie Orlen, ochrony interesu gospodarczego Skarbu Państwa oraz ochrony bezpieczeństwa paliwowego, poprzez nadanie Walnemu Zgromadzeniu Akcjonariuszy PKN Orlen kompetencji w zakresie wyrażania zgody w kwestiach kluczowych z punktu widzenia polityki energetycznej Polski.

⁷⁸ Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym (P/22/013).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Wniosek do Ministra Klimatu i Środowiska postulował dokonanie analizy, w ramach kompetencji właściwych ministrowi ds. energii, skutków działań PKN Orlen podjętych w związku z realizacją środków zaradczych określonych w procesie połączenia z Grupą Lotos, dla rynku naftowego i gazowego w Polsce, w tym poziomu bezpieczeństwa energetycznego Polski.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała zawiadomienie do prokuratury, o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 98 ustawy o NIK, w związku z udaremnianiem przeprowadzenia czynności kontrolnych przez PKN Orlen.

Badając **gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa**⁷⁹, będące zadaniem z zakresu administracji rządowej zleconym powiatom, NIK krytycznie oceniła działania podejmowane przez starostów, jako organów reprezentujących Skarb Państwa w tym zakresie. Nie były one w pełni prawidłowe i rzetelne, co skutkowało nieuzyskiwaniem dochodów z tytułu udostępnienia osobom trzecim majątku Skarbu Państwa na poziomie odzwierciedlającym jego aktualną wartość. W szczególności wartości rynkowe nieruchomości oddawanych w użytkowanie wieczyste były istotnie wyższe od wartości będących podstawą ustalania opłat z tego tytułu. W konsekwencji wysokość opłat rocznych mogła być ponad trzykrotnie wyższa od wartości ustalonych przez starostwa, a potencjalnie utracone dochody z tytułu ww. opłat w kontrolowanych jednostkach NIK oszacowała na ponad 8 mln zł.

Ponadto starostowie nie zapewniali prawidłowego zabezpieczenia nieruchomości oraz opieszale podejmowali działania zapobiegające zniszczeniu, uszkodzeniu i dostępu osób trzecich do tych zasobów. Jednocześnie nieprawidłowo lub wcale nie przenosili obowiązków zabezpieczenia nieruchomości na jej użytkowników, a także nie poddawali budynków i budowli kontrolom ich stanu technicznego.

Nadzór wojewodów nad realizacją przez starostów zadania dotyczącego gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa również nie był w pełni rzetelny, co skutkowało brakiem podejmowania przez nich skutecznych działań zaradczych. W szczególności nie dociekali oni przyczyn znaczącego wzrostu zaległości, marginalizowali problem ich przedawnienia oraz nie uwzględniali wysokości powstałych zaległości jako kryterium doboru podmiotów do kontroli. W latach 2020–2023 nastąpił wzrost zaległości z tego tytułu o 26 %.

Wnioski pokontrolne do Ministra Finansów postulowały: weryfikację potrzeb związanych z finansowaniem zadania dotyczącego gospodarowania zasobem Skarbu Państwa oraz uwzględnienie w planie wydatków budżetu państwa całkowitej kwoty dotacji przeznaczonej w danym roku na jego realizację, celem wyeliminowania konieczności finansowania zadań ze środków własnych powiatów, a także podjęcie działań zmierzających do wskazania w przepisach państwowej jednostki organizacyjnej zobowiązanej do ujęcia w księgach rachunkowych nieruchomości Skarbu Państwa oddanym w gospodarowanie starostom.

W przypadku wojewodów dotyczyły one: wzmocnienia nadzoru nad procesem dochodzenia należności z tytułu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa oraz przekazywania powiatom środków dotacji na realizację ww. zadania w terminach i wysokości umożliwiającej pełne i terminowe wykonanie tego zadania.

Na szczeblu starostów odnosiły się one natomiast do kwestii: zaktualizowania opłat z tytułu użytkowania wieczystego i trwałego zarządu, w sytuacji gdy wartość nieruchomości będącą podstawą ustalenia tych opłat znacząco odbiega od cen rynkowych oraz podejmowanie planowych i systematycznych działań w celu zabezpieczenia nieruchomości Skarbu Państwa przed zniszczeniem i uszkodzeniem.

Do kwestii zarządzania mieniem Skarbu Państwa odnosi się również zagadnienie **wynajmowania i zbywania przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nieruchomości na rzecz pracowników, członków ich rodzin i innych uprawnionych osób**⁸⁰.

⁷⁹ *Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa (P/23/075).*

⁸⁰ *Wynajmowanie i zbywanie przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nieruchomości na rzecz pracowników, członków ich rodzin i innych uprawnionych osób (D/22/503).*

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że działania prowadzone w tym zakresie były w przeważającej mierze z formalnego punktu widzenia prawidłowe, choć nie zawsze w pełni odpowiadały zasadom gospodarności. Nie w każdym przypadku nieruchomości mieszkalne były bowiem wynajmowane pracownikom Lasów Państwowych w celu zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych, związanych z wykonywaniem obowiązków służbowych. Stwierdzono, że niektóre leśniczówki były wynajmowane emerytowanym pracownikom, zamiast przeznaczania ich na zabezpieczenie potrzeb mieszkaniowych zatrudnionych aktualnie osób. Skutkowało to koniecznością wypłacania im równoważników pieniężnych z tytułu niedostarczenia bezpłatnego mieszkania. W tym zakresie stwierdzono uchybienia formalne, a także nieprawidłowości przy ich wypłacie.

Do zmniejszenia dostępności zasobu mieszkaniowego przyczyniało się również niepodejmowanie skutecznych działań wobec osób, które nie wydały zajmowanego mieszkania po okresie jego najmu. Ponadto ujawniono przypadki niezapewnienia bezpłatnego mieszkania uprawnionym pracownikom, mimo posiadania wolnych nieruchomości w zasobach, co również powodowało ponoszenie dodatkowych kosztów.

Kontrola ujawniła także, że możliwe jest przejmowanie nieruchomości Lasów Państwowych przez osoby do tego nieuprawnione lub nabywanie wielu nieruchomości przez te same osoby. W związku z tym NIK wskazała, że potrzebna jest zmiana przepisów w ustawie o lasach, tak by przysługujące pracownikom i byłym pracownikom pierwszeństwo w zakupie nieruchomości z zasobu Lasów Państwowych zostało ograniczone do jednej nieruchomości. Podejmowane przez Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych działania w tym zakresie do tej pory nie przyniosły oczekiwanych efektów.

Dodatkowo dane Systemu Informatycznego Lasów Państwowych, zbierającego dane z nadleśnictw, okazały się niezetelne. Prowadziło to do sytuacji, w której istniało kilka odmiennych „stanów faktycznych”. W konsekwencji Ministerstwo Klimatu i Środowiska, w odpowiedzi na poselską interpelację, przesłało do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej niezaweryfikowane informacje.

Wnioski sformułowane przez NIK do Ministra Klimatu i Środowiska były wnioskami *de lege ferenda* i dotyczyły, oprócz wspomnianej wyżej konieczności zmiany ustawy o lasach, podjęcia działań mających na celu wprowadzenie zmian legislacyjnych w przepisach określających zasady przyznawania bezpłatnego mieszkania dla uprawnionych pracowników Lasów Państwowych oraz równoważnika pieniężnego w sytuacji, gdy gmina nie publikuje średniej stawki czynszów najmu lokali mieszkalnych nienależących do publicznego zasobu mieszkaniowego.

W przypadku Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych, poza wnioskami pokontrolnymi ujętymi w samym wystąpieniu pokontrolnym, sformułowany w informacji o wynikach kontroli wniosek dotyczył natomiast potrzeby wypracowania zasad wynajmowania kierownictwu Regionalnych Dyrekcji Lasów Państwowych nieruchomości mieszkalnych z zasobu Lasów Państwowych.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie ustaleń kontroli, złożyła jedno zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa, w zakresie możliwości popełnienia przestępstwa dokonanego na szkodę Lasów Państwowych oraz skierowała jedno pismo sygnalizacyjne do Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego, w związku z ujawnionym mechanizmem możliwości nabywania wielu nieruchomości przez tę samą osobę.

2.4. Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo

W zarządzaniu przestrzenią fundamentalne zadanie pozostaje w gestii władz lokalnych i jest związane przede wszystkim z zagospodarowaniem terenu i decyzjami dotyczącymi warunków zabudowy. Te dwa obszary są podstawą do kształtowania przestrzeni i jej rozwoju. Polityka przestrzenna, definiująca lokalne zasady gospodarowania przestrzenią, jest jednym z elementów polityki lokalnej gminy. W związku z tym NIK zbadała, **czy organy wykonawcze gmin prawidłowo wydawały decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**⁸¹, ustalając, że realizacja tych obowiązków była nieprawidłowa, a organy wykonawcze gmin swe obowiązki w tym zakresie wykonywały z naruszeniem prawa.

⁸¹ Wydawanie przez organy wykonawcze gmin decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (P/23/090).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Kontrola wykazała, że w 85 % skontrolowanych spraw nierzetelnie prowadzono i dokumentowano postępowania lub wykonywano obowiązki sprawozdawcze, a także procedowano sprawy z naruszeniem wymogów Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisów o ochronie danych osobowych lub uregulowań wewnętrznych. Nieprawidłowości lub nierzetelności w działaniach stwierdzono w dwunastu z piętnastu skontrolowanych urzędów.

W 20 % skontrolowanych urzędów przed wydaniem pozytywnych dla wnioskodawców rozstrzygnięć nie dokonano części obowiązkowych uzgodnień m.in. w sprawach dotyczących ochrony zabytków, terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, obszarów szczególnego zagrożenia powodzią lub uzgodnień z zarządcą dróg. W żadnym skontrolowanym przez NIK urzędzie, nie była prowadzona rzetelna analiza wpływu wydanych decyzji o warunkach zabudowy na przyszłe wydatki związane z zapewnieniem nieruchomościom odpowiedniej infrastruktury. Mimo, że budowa nowej infrastruktury skutkowała m.in. wzrostem wartości nieruchomości sąsiednich, żaden urząd nie naliczał i nie pobierał opłat adiacenckich z tego tytułu, co NIK ocenia jako postępowanie niegospodarne.

W gminach nie zapewniono prawidłowego i skutecznego nadzoru nad realizacją prowadzonych zadań. Pracownicy 80 % skontrolowanych urzędów m.in. nierzetelnie prowadzili rejestry wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Bez wiedzy i zgody urzędów, właściciele nieruchomości dokonali zmiany przeznaczenia terenu (o łącznej powierzchni 203,2 ha) wprowadzając tam górnictwo odkrywkowe i prowadząc wydobywanie kopalin. Następstwem tego była degradacja gruntów rolnych oraz zaniżanie przez przedsiębiorców podstaw opodatkowania podatkami stanowiącymi dochody gminy w łącznej kwocie ponad 4,8 mln zł.

W jednym z urzędów (w przypadku pięciu postępowań) wystąpił bardzo wysoki poziom ryzyka konfliktu interesów lub wystąpienia mechanizmów korupcyjnych, bowiem opracowanie projektów decyzji o warunkach zabudowy zlecono urzalnicy zatrudnionemu na stanowisku kierownika referatu gospodarki i rozwoju w urzędzie, którym kierował wójt zainteresowany pozytywnym rozstrzygnięciem wniosków w sprawie wydania tych decyzji.

W ponad połowie urzędów dokumenty planistyczne nie były aktualizowane lub nie zawierały wszystkich wymaganych elementów, co było działaniem nierzetelnym. Według stanu na 30 czerwca 2023 r. jedynie ok. 13 % powierzchni piętnastu skontrolowanych gmin było objęte ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zdaniem NIK, niewystarczający stopień pokrycia powierzchni gmin przez MPZP nie sprzyjał osiągnięciu celów polityki przestrzennej na szczeblu gminnym, a niekontrolowana urbanizacja przyczyniała się do pogorszenia warunków życia mieszkańców oraz do obniżenia jakości przestrzeni publicznej.

W związku z wejściem w życie, w czasie niniejszej kontroli, ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, która zmieniła część przepisów związanych z kształtowaniem i zarządzaniem przestrzenią, NIK nie sformułowała wniosków systemowych odnoszących się do prawidłowości wydawania przez organy wykonawcze gmin decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jednak NIK zwróciła szczególną uwagę wójtom i burmistrzom na konieczność wzmocnienia kontroli zarządczej nad realizacją zadań oraz skuteczniejszego korzystania z opłat adiacenckich, w celu przynajmniej częściowego równoważenia wydatków ponoszonych w związku z realizacją inwestycji infrastrukturalnych. Pozwoli to na stworzenie przez gminy na poziomie lokalnym, rzeczywistych warunków do racjonalnego gospodarowania przestrzenią gminy i planowania jej rozwoju z zachowaniem ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju.

Generalnie w sferze gospodarowania nieruchomościami w gminach problemem jest brak w ogóle lub brak aktualnych dokumentów będących podstawą racjonalnego i efektywnego zarządzania posiadanym zasobem nieruchomości, co pokazała również kontrola dotycząca **gospodarowania nieruchomościami oraz udzielanie zamówień publicznych przez wybrane gminy województwa mazowieckiego**⁸². We wszystkich skontrolowanych gminach dopuszczono się naruszeń ustawy o gospodarce nieruchomościami. Powszechnie nie przestrzegano ustawowego wymogu opracowywania i podawania do publicznej wiadomości planów wyko-

⁸² *Gospodarowanie nieruchomościami oraz udzielanie zamówień publicznych przez wybrane gminy województwa mazowieckiego w latach 2018–2022 (I/22/002/LWA).*

rzystania gminnego zasobu nieruchomości oraz każdorazowego sporządzania i podawania do publicznej wiadomości wykazów nieruchomości przeznaczonych do zbycia, oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenia – co należy również uznać za naruszenie zasady jawności obrotu nieruchomościami gminnymi. W połowie spośród skontrolowanych gmin stwierdzono, że ewidencja nieruchomości gminnych prowadzona była nierzetelnie, gdyż albo nie odzwierciedlała faktycznego stanu posiadania, albo nie można było na jej podstawie zidentyfikować wszystkich nieruchomości wchodzących w skład zasobu gminnego. W blisko połowie gmin odnotowano też rozbieżności pomiędzy ewidencją gminną nieruchomości a ewidencją gruntów i budynków prowadzoną przez właściwe samorządy powiatowe.

W obszarze dotyczącym budownictwa i zarządzania przestrzenią NIK zbadała także **działania organów administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń na budowę, wykrywania samowoli budowlanych oraz legalizacji lub rozbiórki obiektów budowlanych na nieruchomościach przyległych do śródlądowych wód płynących**⁸³. W kontroli przeprowadzonej na terenie województwa warmińsko-mazurskiego zbadano wybrane starostwa powiatowe i powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego (PINB). Stwierdzone w Starostwach nieprawidłowości dotyczyły głównie nierzetelnego zamieszczania danych w obowiązkowych rejestrach wniosków i decyzji oraz nierzetelnej weryfikacji dokumentacji będącej podstawą wydania pozwolenia budowlanego. Kontrolowane PINBy na ogół prawidłowo realizowały zadania w obszarze objętym kontrolą. Stwierdzono jednak nieprawidłowości dotyczące głównie niezachowania terminów wynikających z k.p.a. przy prowadzeniu postępowań. Ponadto analiza wytypowanych przez NIK nieruchomości przylegających do jezior wykazała występowanie ponad 70 potencjalnych samowoli budowlanych w stosunku do których kontrolowane PINB-y nie prowadziły działań.

W dwóch kontrolach NIK podjęła temat opłaty adiacenckiej i opłaty (renty) planistycznej. W kontroli dotyczącej **ustalania i egzekwowania przez gminy tych opłat przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na terenie województwa podkarpackiego w latach 2016–2022**⁸⁴ NIK stwierdziła, że urzędy nie były przygotowane do pobierania opłaty adiacenckiej z powodu braku odpowiednich uchwał. Niektóre samorządy w ogóle w badanym okresie nie uzyskiwały dochodów z tytułu opłat planistycznych i adiacenckich. W przypadku opłaty adiacenckiej na 6 skontrolowanych samorządów i łącznych wydatków na budowę infrastruktury w kwocie 216 mln zł – jedynie jeden samorząd nałożył opłatę, na kwotę 51 tys. zł, co stanowiło zaledwie 0,02 % wydatków tych jednostek. W kontroli z tego samego obszaru tematycznego, która dotyczyła **województwa opolskiego**⁸⁵, NIK także stwierdziła brak uchwał w sprawie ustalenia stawki opłaty adiacenckiej w przypadku wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem oraz budową urządzeń infrastruktury technicznej, ale skala ich występowania była mniejsza – 50 % skontrolowanych jednostek.

W sferze związanej z budownictwem i mieszkalnictwem NIK podjęła istotną z punktu widzenia obywateli kontrolę dotyczącą **gospodarowania pustostanami tworzącymi mieszkaniowy zasób Warszawy**⁸⁶, co w opinii NIK przebiegało prawidłowo. Podstawowe zadania w tym obszarze, przypisane władzom Miasta, władzom Dzielnic i Zakładom Gospodarowania Nieruchomościami, były realizowane właściwie. Jednak w Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem m.st. Warszawy na lata 2021–2025 nierzetelnie określono wskaźniki, tj. nie ustalono precyzyjnych terminów ich realizacji lub udziału poszczególnych dzielnic w ich wykonaniu, co stwarzało ryzyko nieosiągnięcia celów Programu. Zastrzeżenia NIK, z punktu widzenia rzetelności, budzi również ewidencjonowanie zasobu mieszkaniowego miasta w Systemie Ewidencji i Zarządzania Budynkami i Lokalami (SEIZBiL). Prezydent Warszawy nie podjął wystarczających działań w celu zapewnienia poprawności i kompletności danych w tym systemie. W regulacjach miejskich nie określono m.in. terminów wprowadzania danych i ich aktualizacji, nie zlecono też przed migracją danych z wcześniej używanego systemu ich weryfikacji. W rezultacie, pomimo upływu ponad 2,5 roku od zakończenia migracji, dane wykazane w systemie nie zostały w pełni zweryfikowane.

⁸³ *Działania organów administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń na budowę, wykrywania samowoli budowlanych oraz legalizacji lub rozbiórki obiektów budowlanych na nieruchomościach przyległych do śródlądowych wód płynących na terenie województwa warmińsko-mazurskiego (I/23/001/LOL).*

⁸⁴ *Ustalenie i egzekwowanie przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na terenie województwa podkarpackiego w latach 2016–2022 (I/22/005/LRZ).*

⁸⁵ *Realizacja dochodów wybranych gmin województwa opolskiego z tytułu opłaty adiacenckiej i renty planistycznej (I/23/003/LOP).*

⁸⁶ *Gospodarowanie pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy (P/23/084).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Wydatki na utrzymanie lub poprawę stanu technicznego pustostanów były planowane prawidłowo i odpowiadały potrzebom remontowym określonym w skontrolowanych Zarządach Gospodarowania Nieruchomościami i urzędach dzielnic na etapie planowania budżetu miasta. W latach 2020–2023 (I kwartał) wyremontowano 4629 pustych lokali mieszkalnych i prowadzono kompleksowe modernizacje 39 budynków mieszkalnych wyłączonych z eksploatacji, przeznaczając na ten cel 216,4 mln zł, w tym 59,5 mln zł pozyskanych ze źródeł zewnętrznych, tj. z Funduszu Dopłat BGK. W latach 2022–2023 dokonano znacznego zwiększenia kwoty rezerwy celowej budżetu miasta na remonty pustostanów (odpowiednio do 43,5 mln zł i 40 mln zł), co pozwoliło na zaspokojenie potrzeb remontowych poszczególnych dzielnic, pomimo wzrostu kosztów remontów. W skontrolowanych jednostkach wykonawcy prac remontowych wybrani zostali zgodnie z przepisami ustawy Prawo zamówień publicznych i regulacjami wewnętrznymi. Dla wszystkich skontrolowanych budynków prowadzono książki obiektów budowlanych i poddawano je okresowym przeglądom stanu technicznego, jednak w pięciu z 30 poddanych kontroli budynków stwierdzono kilkuletnie opóźnienie w przeprowadzeniu przeglądów instalacji elektrycznej albo stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego. W sześciu ww. budynkach nie zrealizowano również zaleceń sformułowanych w protokołach przeglądów okresowych, pomimo upływu terminu działań naprawczych.

W efekcie działań pracowników urzędów dzielnic i ZGN oddano w najem 5611 pustostanów. Proces ich zasiedlenia prowadzony był zgodnie z przepisami. Chociaż był on długotrwały, to okoliczności mające na to wpływ w większości były niezależne od wynajmujących (m.in. uzupełnienie wniosków o pomoc mieszkaniową, brak zgody najemców na proponowany lokal, remont prowadzony przez przyszłego najemcę, wstrzymanie działań eksmisyjnych z uwagi na epidemię COVID-19, przeciągająca się realizacja wyroków eksmisyjnych).

Z zasobu mieszkaniowego miasta sprzedano zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, w ramach określonego w Programie na lata 2021–2025 limitu, 24 lokale, m.in. z uwagi na ich ponad 80 metrową powierzchnię i brak możliwości podziału. Dokonano rozbiórki 23 budynków ze 127 lokalami mieszkalnymi, z powodu ich złego stanu technicznego zagrażającego utratą życia lub zdrowia.

W ramach tej kontroli NIK zwróciła uwagę na brak definicji pustostanu. W okresie objętym kontrolą, w przepisach powszechnie obowiązujących, jak również w regulacjach wewnętrznych Warszawy, nie zdefiniowano pojęcia pustostanu. W zależności od potrzeb, pojęcia tego używano w różnych znaczeniach. We wnioskach pokontrolnych NIK wskazała na konieczność doprowadzenia do zdefiniowania w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Warszawy używanego w tym dokumencie pojęcia pustostanu.

Ponadto wnioski do Prezydenta Warszawy dotyczyły kontynuowania działań w celu zmniejszenia liczby pustych lokali mieszkalnych nienadających się do zasiedlenia, w szczególności poprzez doprowadzenie do poprawy ich stanu technicznego i rozstrzygnięcie obciążających je roszczeń oraz wzmocnienia nadzoru nad prowadzoną przez dzielnice weryfikacją i aktualizacją danych w systemie SEiZBiL, a także podjęcie działań w celu usprawnienia weryfikacji i aktualizacji danych w tym systemie.

Kontrolując w odrębnej kontroli **utrzymanie komunalnych budynków mieszkalnych przez wybrane zakłady gospodarowania nieruchomościami w m.st. Warszawie**⁸⁷, NIK stwierdziła, że Zakład Gospodarowania Nieruchomościami w Dzielnicy Praga Południe m.st. Warszawy podejmował rzetelne działania w celu należytego utrzymania komunalnych budynków mieszkalnych. ZGN zrealizował wszystkie zalecenia zawarte w decyzjach administracyjnych wydanych przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego. Natomiast w odniesieniu do ZGN w Dzielnicy Praga Północ NIK wskazała, że wprawdzie ZGN podejmował skuteczne działania w celu pozyskania środków finansowych na utrzymanie budynków komunalnych, a prowadzone działania na rzecz utrzymania komunalnych budynków mieszkalnych polegały m.in. na wykonywaniu napraw, konserwacji, remontów i modernizacji, jednak ZGN nierzetelnie wywiązywał się z obowiązku poddawania budynków mieszkalnych kontroli okresowej, co najmniej raz na pięć lat. Ponadto nierzetelnie prowadzono książki obiektów budowlanych.

⁸⁷ *Utrzymanie komunalnych budynków mieszkalnych przez wybrane zakłady gospodarowania nieruchomościami w m.st. Warszawie (I/22/007/KIN).*

W innej kontroli z zakresu **utrzymania komunalnego zasobu mieszkaniowego**⁸⁸ NIK wskazała, że Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych sp. z o.o. w Poznaniu zarządzając gminnymi zasobami mieszkaniowymi podejmował działania w celu utrzymania w należytym stanie budynków mienia komunalnego gminy oraz zapewnienia bezpiecznej ich eksploatacji. I był w niezbędnym zakresie przygotowany do zarządzania gminnym zasobem mieszkaniowym, w tym do wykonywania kontroli okresowych stanu technicznego budynków. W komunalnych zasobach mieszkaniowych wykonywano remonty i modernizacje, także wynikające z zaleceń po kontrolach okresowych.

Budynki wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy były poddawane wymaganym kontrolom wynikającym z prawa budowlanego. W stosunku do 20 budynków poddanych badaniu, dla których wskazano zalecenia po kontrolach okresowych, ZKZL podejmował działania w celu realizacji tych zaleceń. W Spółce stworzono warunki organizacyjne do wykonywania zadań w zakresie remontów i modernizacji budynków, poprzez wyodrębnienie w strukturze ZKZL komórki organizacyjnej i przydzielenie jej zadań zapewniających wykonywanie tych obowiązków.

Dla objętych badaniem budynków założono książki obiektu budowlanego, prowadzone zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury. Jednak w książkach nie uwzględniano wszystkich wytycznych wynikających z tego rozporządzenia, m.in. dla 67 % budynków nie sporządzono świadectwa charakterystyki energetycznej.

Nie sporządzano też po kontrolach okresowych, zestawienia robót remontowych dla poszczególnych budynków pozostających w zasobach komunalnych Poznania, które powinny zawierać podział robót na: roboty konserwacyjne, naprawy bieżące i główne, i stanowić podstawę do sporządzenia planu robót remontowych.

W obszarze związanym z budownictwem komunalnym NIK zbadała również **sprzedaż przez wybrane gminy województwa łódzkiego komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym oraz monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z udzieleniem bonifikaty**⁸⁹. Ustalono, że w skontrolowanych urzędach miast z województwa łódzkiego prawidłowo dokonywano sprzedaży lokali mieszkalnych w tym trybie, na ogół rzetelnie monitorując wtórny obrót tymi lokalami. W sytuacjach przewidzianych przepisami prawa żądano zwrotu udzielonej bonifikaty.

Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem miast zawierały wszystkie wymagane przepisami elementy. Stwierdzone nieprawidłowości w badanym przez NIK obszarze wystąpiły jednostkowo i dotyczyły m.in. opóźnień w windykacji i egzekucji należności, nierzetelnego prowadzenia ewidencji księgowej, nieujmowania w wykazach nieruchomości przeznaczonych do zbycia lub oddania w użytkowanie, najem, dzierżawę lub użyczenie – lokali mieszkalnych przeznaczonych do sprzedaży w trybie bezprzetargowym

Trzem urzędom miast NIK zaleciła zlecenie wyceny lokali mieszkalnych przeznaczonych do zbycia po uzyskaniu zaświadczenia o spełnieniu wymogów samodzielnego lokalu mieszkalnego. Jednemu zaś zwiększenie skuteczności w ustalaniu i dochodzeniu należności z tytułu przypisanych do zwrotu bonifikat.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła także **najem lokali użytkowych należących do m.st. Warszawy na zasadach preferencyjnych**⁹⁰. Skontrolowane zarządy dzielnic: Mokotów, Ochota i Śródmieście na ogół prawidłowo wywiązywały się z zadań przypisanych im w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 5 lutego 2020 r. w sprawie zasad najmu lokali użytkowych. Nieprawidłowości wystąpiły we wszystkich skontrolowanych dzielnicach w informowaniu rad dzielnic o lokalach wynajętych poza konkursem i przetargiem oraz w terminowym podejmowaniu działań na rzecz ponownego przeznaczenia do najmu lokali użytkowych przejętych od poprzednich najemców oraz organizacji postępowań konkursowych na najem tych lokali w stosunku do terminów wyznaczonych przez Prezydenta m.st. Warszawy. Władze dzielnic Śródmieście i Mokotów nie podjęły uchwał w sprawie określenia rodzajów usług rzemieślniczych, których świadczenie na terenie Dzielnicy Śródmieście jest pożądane oraz ustalenia minimalnych stawek czynszu.

⁸⁸ Wykonywanie okresowych kontroli stanu technicznego budynków pozostających w komunalnych zasobach mieszkaniowych gminy miejskiej Poznań (I/22/010/LPO).

⁸⁹ Sprzedaż przez wybrane gminy województwa łódzkiego komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym oraz monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z udzieleniem bonifikaty (I/23/001/LLO).

⁹⁰ Najem lokali użytkowych należących do m.st. Warszawy na zasadach preferencyjnych (I/22/001/LWA).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W obszarze najmu lokali użytkowych, zakłady gospodarowania nieruchomościami Ochoty, Mokotowa i Śródmieścia wykonywały zadania obejmujące m.in. przygotowanie lokali do wynajmu, prowadzenie negocjacji z podmiotami składającymi wnioski o najem z pominięciem trybu konkursowego i przetargowego, zawieranie umów najmu, prowadzenie rozliczeń z najemcami, windykację należności z tytułu najmu. Wnioski NIK skierowane do tych jednostek wskazały na konieczność sprawnego podejmowania działań na rzecz ponownego zagospodarowania zwolnionych lokali użytkowych w sposób umożliwiający dochowanie terminów wskazanych w zarządzeniu Prezydenta m.st. Warszawy w sprawie najmu lokali użytkowych oraz podejmowania bez zbędnej zwłoki działań windykacyjnych wobec najemców zalegających z opłatami. Ponadto NIK widzi potrzebę wprowadzenia przez ZGN Mokotów regulacji określających organizację i realizację zadań kontrolnych w sprawie prawidłowości wykorzystania wynajętych lokali użytkowych, a w przypadku ZGN Ochota NIK zwróciła uwagę na zamieszczanie w umowach najmu sprzecznych postanowień dotyczących sankcji w stosunku do najemców podnajmujących wynajęte lokale bez zgody wynajmującego, nakazując zmianę wadliwych postanowień w umowach.

2.5. Gospodarka. Energia. Gospodarka złożami kopalin

W ramach tego obszaru NIK badała bardzo szerokie spektrum zagadnień. Do jednego z najistotniejszych należała kwestia **wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki**⁹¹. Wynikało to z istotnych błędów systemowych i nieprawidłowości w funkcjonujących mechanizmach i stosowanych instrumentach, które ujawniły wcześniejsze kontrole dotyczące tego obszaru⁹².

W ocenie NIK system wspierania inwestycji w zakresie projektów ukierunkowanych m.in. na wzrost innowacyjności i konkurencyjności polskiej gospodarki nie działał w pełni skutecznie oraz nie został co najmniej do 2019 r. prawidłowo zaprojektowany, co ograniczało prawidłowość jego funkcjonowania. Dokonane w latach 2018–2019 zmiany zniósły wprawdzie część istniejących dotychczas ograniczeń dla wzrostu konkurencyjności i innowacyjności polskiej gospodarki, m.in. poprzez możliwość prowadzenia wspieranych inwestycji poza obszarem specjalnych stref ekonomicznych oraz określenie wagi kryteriów jakościowych w zawieranych w Programie umowach. W dalszym ciągu nie zapewniono jednak gwarancji stabilności dla części tworzonych miejsc pracy w ramach Polskiej Strefy Inwestycji.

Ponadto w Ministerstwie Rozwoju i Technologii nie prowadzono analiz spadku poziomu inwestycji w Polsce, jak również ewaluacji ustawy o wspieraniu inwestycji, co znacznie ograniczyło możliwość usprawnienia systemu. Jako krok we właściwym kierunku NIK oceniła stworzenie na terenie całego kraju specjalnej strefy ekonomicznej.

Objęte kontrolą dofinansowane projekty były w większości w zakresie merytorycznym realizowane zgodnie z postanowieniami umowy. W 14 przypadkach tj. prawie 80 % badanej populacji beneficjenci naruszali jednak zasady i terminy wynikających z umów obowiązków sprawozdawczych. Ponadto dotychczasowy sposób monitorowania przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii efektów systemu wspierania inwestycji nie pozwalał w pełni ocenić jego skuteczności. W Ministerstwie nie w pełni rzetelnie gromadzono również dane umożliwiające ocenę zmian wprowadzonych w systemie wspieranie inwestycji.

W przypadku sześciu objętych kontrolą zarządzających strefami i obszarami stwierdzono, iż w 2020 r. żaden z nich nie osiągnął wszystkich założonych do tego czasu wartości wskaźników. W przypadku trzech z sześciu objętych kontrolą spółek zarządzających strefami i obszarami dotyczyło to wskaźników inwestycji z udziałem B+R oraz inwestycji w powiatach o wysokim bezrobociu.

Wniosek *de lege ferenda* do Ministra Rozwoju i Technologii odnosił się do przygotowania zmiany rozporządzenia w sprawie pomocy publicznej udzielanej niektórym przedsiębiorcom na realizację nowych inwestycji polegającej na zapewnienie w nim gwarancji minimalnej trwałości miejsc pracy tworzonych w ramach inwestycji wspieranych z tytułu kosztów inwestycji.

⁹¹ *Wspieranie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki (P/22/011).*

⁹² *W szczególności wskazać tutaj należy kontrole: Realizacja programu wspierania inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki polskiej (P/16/019) oraz Działalność specjalnych stref ekonomicznych (P/18/016).*

Wniosek pokontrolny do Prezesa Rady Ministrów dotyczył przeprowadzenia kompleksowych analiz przyczyn spadku inwestycji w Polsce, w tym użyteczności dotychczasowego systemu wspierania inwestycji i jego mechanizmów.

W odniesieniu do Ministra Rozwoju i Technologii NIK postulowała m.in.: wzmocnienie nadzoru i kontroli nad udzielanymi przedsiębiorcom dotacjami, w tym nad realizacją przez beneficjentów pełnego zakresu rzeczowego wspieranych inwestycji; zbieranie i analizowanie danych niezbędnych do oceny efektów ustawy o wspieraniu inwestycji, w tym o wysokości udzielanej pomocy, zgodnie z przyjętymi założeniami, a także zapewnienie w procesie analizy dotowanych projektów inwestycyjnych oceny ekonomicznych i technologicznych założeń zawartych w ich opisie.

Wnioski do zarządzających to m.in.: zintensyfikowanie działań na rzecz realizacji założonych w planach rozwoju inwestycji wskaźników i ich wartości docelowych, w szczególności w zakresie inwestycji z udziałem B+R oraz inwestycji w powiatach o wysokim bezrobociu, a także utrzymywanie systematycznej współpracy z radami obszaru gospodarczego.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 76,2 mln zł i zostały stwierdzone przede wszystkim podczas kontroli jednostkowej w Ministerstwie Rozwoju i Technologii.

Infrastruktura energetyczna to jeden z najważniejszych elementów wpływających na rozwój gospodarczy oraz społeczny kraju. W związku z tym NIK zbadała czy zapewniono **rozwój sieci dystrybucyjnej i poprawę parametrów jakościowych energii elektrycznej dostarczanej odbiorcom**⁹³.

Zdaniem NIK działania podejmowane przez organy państwa oraz spółki energetyczne nie przyczyniły się w istotny sposób do rozwoju sieci dystrybucyjnej. Mimo realizacji planów rozwoju i ponoszonych nakładów przez te spółki, jakość oraz dotychczasowy rozwój sieci dystrybucyjnej nie zapewniły możliwości przyłączenia wszystkich odnawialnych źródeł energii. Zaawansowany wiek infrastruktury sieciowej, niski poziom skablowania sieci energetycznej oraz pogarszające się wskaźniki jakości dostaw energii elektrycznej wpływały na konieczność wypłaty bonifikat przez operatorów systemów dystrybucyjnych. W 2021 r. wzrost ilości niedostarczonej energii wzrósł o 50 % w stosunku do roku poprzedniego co skutkowało wzrostem liczby wniosków o udzielenie bonifikat. W porównaniu z 2020 r. liczba takich wniosków wzrosła prawie sześciokrotnie, a w 2022 r. już prawie dwudziestopięciokrotnie.

W Ministerstwie Klimatu i Środowiska poprawnie identyfikowano wprawdzie akty prawne Unii Europejskiej i regulacje, które powinny być transponowane do porządku prawnego Rzeczypospolitej Polski, jednakże stosowne projekty aktów wdrażających kluczowe dla sektora elektroenergetycznego przepisy prawa Unii Europejskiej zostały przygotowane nawet ponad dwa lata po terminie transpozycji, bądź w niepełnym zakresie, co utrudniało osobom prywatnym oraz przedsiębiorstwom aktywne zaangażowanie się w rozwój sektora energetycznego, w tym m.in. w budowę i przyłączenie odnawialnych źródeł energii.

Pomimo prowadzenia monitoringu realizacji działań zaplanowanych w Polityce energetycznej Polski do 2040 r., koordynowanie przez Ministra właściwego ds. energii realizacji przez operatorów systemów dystrybucyjnych oraz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zadania pn. Opracowanie krajowego planu skablowania sieci średniego napięcia do 2040 r. nie zapewniło powstania tego dokumentu. W ocenie NIK plan skablowania powinien obejmować w sposób kompleksowy i spójny modernizację sieci w skali całego kraju, czego nie mogą zapewnić plany rozwoju sieci dystrybucyjnych poszczególnych operatorów systemów dystrybucyjnych.

Prezes Urzędu Regulacji Energetyki uzgadniał wprawdzie plany rozwoju operatorów systemów dystrybucyjnych, jednak nie uwzględniał przy tym wpływu odmów przyłączenia do sieci odnawialnych źródeł energii wydanych w danym okresie oraz poszczególnych rejonach energetycznych. Oznaczało to, że plany te mogły nie uwzględniać zapotrzebowania na rozwój lub modernizację tych fragmentów sieci, dla których w danym okresie wydano znaczną liczbę odmów przyłączenia.

⁹³ *Rozwój elektroenergetycznej sieci dystrybucyjnej (P/22/015).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Postępowania m.in. w sprawach odmów wydania warunków przyłączenia były prowadzone przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z naruszeniem przepisów dotyczących postępowania administracyjnego, w tym występowały przekroczenia terminów rozstrzygnięcia spraw administracyjnych. Uniemożliwiało to stronom prowadzonych postępowań skuteczne planowanie działań w sprawach oraz mogło wpływać na zakłócenia i opóźnienia w procesach inwestycyjnych wnioskodawców.

Rozwój i poprawa jakości sieci dystrybucyjnych były przedmiotem strategii grup kapitałowych spółek właścicielskich operatorów systemów dystrybucyjnych. Niemniej jednak dwie z trzech skontrolowanych spółek właścicielskich ograniczały rozwój sieci poprzez wpływanie na obniżenie realnych nakładów inwestycyjnych spółek dystrybucyjnych. Powyższe działania stanowiły naruszenie zasad dotyczących niezależności operatora systemu dystrybucyjnego. Zdaniem NIK planowanie finansowe i zarządzanie przepływami finansowymi w grupach kapitałowych, do których należą operatorzy systemów dystrybucyjnych, nie może prowadzić do utraty ich niezależności, w szczególności w zakresie decyzji dotyczących budowy i modernizacji infrastruktury.

W konsekwencji operatorzy sieci dystrybucyjnych w latach 2020–2021 nie zapewnili realizacji zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych na poziomie uzgodnionym z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki w planach rozwoju oraz w procesie taryfowym. Poniesione wydatki były niższe od 5 % do nawet 48 % niż zaplanowane, pomimo osiągnięcia przychodu regulowanego oraz pozyskania środków Unii Europejskiej, które zapewniały sfinansowanie realizacji zaplanowanych zadań inwestycyjnych.

Zdaniem NIK dotychczasowy zakres jak i wielkość inwestycji nie były dostosowane do zapotrzebowania kreowanego przez przedsiębiorców oraz obywateli. Szczególnie istotne było to dla rozwoju odnawialnych źródeł energii. Wraz ze wzrostem liczby wniosków i zgłoszeń o ich przyłączenie do sieci rosła liczba odmów. Podczas gdy w 2018 r. wynosił on 5,9 %, to w I połowie 2022 było to już 99,3 %. Dla wniosków o przyłączenie magazynów udział odmów wynosił blisko 30 %. Znikoma była natomiast skala odmów w zakresie przyłączania punktów ładowania samochodów elektrycznych.

Wniosek *de lege ferenda* do Ministra właściwego do spraw energii dotyczył podjęcia działań celem zmiany przepisów ustawy Prawo energetyczne w zakresie rozpatrywania przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki wniosków o rozpatrzenie sporów w sprawach odmów przyłączenia, tak rozstrzygnięcia opierały się na ekspertyzach sporządzanych przez niezależny podmiot.

Wniosek pokontrolny do Ministra Klimatu i Środowiska postulował dokonanie oceny realizacji przez operatorów systemów dystrybucyjnych oraz Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki zadania pn. Opracowanie krajowego planu skablowania sieci średniego napięcia do 2040 r. oraz wyegzekwowanie przygotowania planu skablowania sieci średniego napięcia.

Wnioski do Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki obejmowały: 1) zintensyfikowanie działań zarządczych w celu zapewnienia terminowego rozpatrywania spraw administracyjnych zgodnie z k.p.a.; 2) uwzględnianie odmów przyłączenia w danym rejonie dla poszczególnych rodzajów źródeł energii w analizie projektów planów rozwoju i sprawozdań z ich realizacji.

Wnioski do operatorów systemów dystrybucyjnych odnosiły się do kwestii: 1) zintensyfikowania działań w celu zapewnienia terminowego udzielania bonifikat oraz informowania odbiorców o wydłużonych terminach rozpatrzenia ich wniosków; 2) zapewnienia realizacji zadań inwestycyjnych i modernizacyjnych sieci dystrybucyjnych, co najmniej na poziomie wysokości nakładów uzgodnionych z Prezesem Urzędu Regulacji Energetyki; 3) przestrzegania zachowania niezależności operatora systemu dystrybucyjnego w zakresie decyzji finansowych dotyczących budowy lub modernizacji elektroenergetycznych sieci dystrybucyjnych; 4) zamieszczania na stronie internetowej Spółki informacji o dacie rozpoczęcia dostarczania energii elektrycznej, w związku z przyłączeniem źródeł do sieci elektroenergetycznej o napięciu znamionowym wyższym niż 1 kV, stosownie do wymogu określonego w prawie energetycznym.

W spółkach ENERGA SA i ENERGA-OPERATOR SA NIK nie przeprowadziła kontroli mimo przedłożenia przez kontrolerów wymaganych dokumentów. ENERGA SA uniemożliwiła rozpoczęcie kontroli, natomiast ENERGA-OPERATOR SA zakwestionowała podstawy prawne przeprowadzenia w niej kontroli w zakresie objętym

tematyką. W konsekwencji NIK skierowała do prokuratury zawiadomienia o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przez członków Zarządu ENERGA SA i Zarządu ENERGA-OPERATOR SA przestępstw z art. 98 ustawy o NIK.

Pandemia COVID-19 miała bardzo istotny wpływ na praktycznie wszystkie sfery aktywności państwa. W związku z tym NIK zbadała **efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce**⁹⁴.

Zdaniem NIK pomoc państwa udzielona przedsiębiorcom w celu ochrony gospodarki przyczyniła się do łagodzenia w krótkim czasie ekonomicznych skutków wprowadzanych ograniczeń, w związku z epidemią wywołaną przez COVID-19. Jego łączna wartość w latach 2020–2021, objęta nadzorem Ministrów Rozwoju i Technologii oraz Rodziny i Polityki Społecznej, w ramach instrumentów poddanych kontroli, wyniosła 107,3 mld zł.

Przy zaangażowaniu tak dużych środków publicznych, w ocenie NIK, zaniechano dbałości o ich optymalne wykorzystanie. Nie zagwarantowano bowiem rzetelnego zaprojektowania pomocy oraz prawidłowego i skutecznego nadzoru, a także kontroli nad jej udzielaniem. Wobec braku analiz i oceny udzielanego wsparcia, nie eliminowano błędów w systemie pomocy.

W zaprojektowanych przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej instrumentach kryteria pomocy nie były w pełni powiązane z celami jej udzielania, w szczególności z sytuacją przedsiębiorców stwierdzoną na moment składania wniosku. W działaniach Wojewódzkich Urzędów Pracy wystąpiły z kolei nieprawidłowości związane z udzielaniem wsparcia na podstawie oświadczeń beneficjentów. Analiza przeprowadzona przez NIK na wnioskach przedsiębiorców wskazywała, że 93,5 % zbadanych wniosków zawierało dane niezgodne ze stanem faktycznym.

Minister Rozwoju i Technologii (w przygotowywanych projektach programów rządowych) oraz w umowach zawartych z Polskim Funduszem Rozwoju SA, dotyczących warunków powierzenia tej Spółce zadań związanych z ich realizacją, nie zabezpieczył w prawidłowy sposób interesu Skarbu Państwa przy wydatkowaniu przez ten podmiot kwoty 73,2 mld zł. Ponadto Polski Fundusz Rozwoju SA, realizując trzy programy rządowe, część zadań dotyczących ustalenia zakresu pomocy, wykonał w sposób niezgodny z uchwałami Rządu oraz decyzją Komisji Europejskiej.

Podsumowując, nawet nieprzewidziany charakter zadań, zdaniem NIK, nie usprawiedliwiał niecelowego i niegospodarnego dysponowania środkami publicznymi, a nagłość zdarzeń nie uzasadniała działań naruszających przepisy i rezygnacji ze skutecznych mechanizmów kontroli⁹⁵.

W konsekwencji powyższych ustaleń i sformułowanych na ich podstawie ocen wniosek *de lege ferenda* postulował wprowadzenie regulacji prawnych określających podstawy, zakres i tryb wyrównywania przedsiębiorcom strat, powstałych w następstwie ogłoszenia stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego, o ile wiązałoby się to z wprowadzeniem ograniczeń negatywnie wpływających na prowadzenie działalności gospodarczej.

Wyniki kontroli skierowane do Prezesa Rady Ministrów wskazują na konieczność: dokonania analizy skuteczności całego procesu pomocy władz publicznych dla przedsiębiorców w okresie epidemii COVID-19, w szczególności: oceny adekwatności przyjętych środków do realizacji założonych celów, skuteczności i efektywności udzielonej pomocy oraz efektów makroekonomicznych (wpływ na gospodarkę oraz rynek pracy), a także wypracowania na podstawie ww. analizy modelu działań instytucji państwa w sytuacjach nadzwyczajnych w odniesieniu do przedsiębiorców, obejmującego zasady zarządzania takimi procesami i procedowania w trybie nadzwyczajnym nad regulacjami z tym związanymi oraz schematu analizy ryzyka w zakresie minimalizowania prawdopodobieństwa nadużyć ze strony beneficjentów skutkujących utratą przez Skarb Państwa środków publicznych.

⁹⁴ *Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce (P/21/018).*

⁹⁵ *Działalność podmiotów organizujących i udzielających pomocy przedsiębiorcom objęta była też m.in. kontrolą Wykonanie budżetu państwa w 2020 r. w części 31 – Praca oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Gwarantowanych Świadczeń Pracowniczych (P/21/001).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Wnioski do ministra właściwego do spraw gospodarki odnosiły się m.in. do zapewnienia w umowach zawieranych z podmiotami spoza sektora finansów publicznych, dotyczących powierzenia takim podmiotom zadań publicznych, kontroli administracji rządowej nad realizacją takich zadań oraz narzędzi do ich rozliczenia pod względem celów i osiągniętych efektów, a w przypadku ministra właściwego do spraw pracy do zapewnienia skutecznego rozliczenia pomocy dla przedsiębiorców.

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły łącznie 11,8 mln zł i zostały ustalone w ramach dwóch kontroli u beneficjentów oraz czterech kontroli w urzędach pracy.

Po analizie wyników kontroli Prezes Najwyższej Izby Kontroli skierował wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności z Konstytucją przepisów dotyczących rządowych programów pomocy realizowanych dla przedsiębiorców w czasie epidemii COVID-19.

W ramach odrębnej kontroli NIK zbadała **wsparcie dla dużych przedsiębiorców wydobywających węgiel kamienny udzielone w związku z pandemią COVID-19**⁹⁶, obejmując nią Polski Fundusz Rozwoju SA, któremu powierzono jego wdrożenie oraz dwie spółki węglowe, największe krajowe podmioty tej branży, będące jednocześnie największymi beneficjentami przyznanej pomocy (Polską Grupę Górniczą SA i Jastrzębska Spółkę Węglową SA).

Zdaniem NIK ww. przedsiębiorcy górniczy spełniali warunki kwalifikujące ich do przyznania wsparcia w ramach Tarczy finansowej Polskiego Funduszu Rozwoju SA dla dużych firm, jednakże spółka ta w sposób nierzetelny realizowała proces weryfikacji wniosków o jego udzielenie oraz dokumentowania spełniania warunków udziału tych podmiotów w tym programie.

Udzielone wsparcie o łącznej wartości 2,2 mld słaćcano w większości prawidłowo, a Polski Fundusz Rozwoju SA ewidencjonował i rozliczał przekazane środki zgodnie z przyjętymi procedurami. Spółka nie zapewniła jednak w pełni skutecznego monitorowania efektów realizacji Programu.

Ostatecznie przekazane środki, wykorzystane zgodnie z zawartymi z Polskim Funduszem Rozwoju SA umowami, przyczyniły się do utrzymania płynności finansowej obydwu podmiotów, przy czym późniejsze polepszenie ich sytuacji finansowej związane było głównie z poprawą koniunktury na rynku węgla.

Wnioski pokontrolne do Ministra Rozwoju i Technologii obejmowały zapewnienie: opracowywania i stosowania dokumentów wykonawczych programów rządowych, powierzonych Polskiemu Funduszowi Rozwoju SA do realizacji, zawierających jednoznacznie sprecyzowane zasady i kryteria udzielania wsparcia finansowego przedsiębiorcom, a także monitorowania efektów programów wsparcia przedsiębiorców w oparciu o wyczerpujące sprawozdania, w szczególności obejmujące wszystkie wskaźniki ewaluacyjne, pozwalające na określenie stopnia realizacji celów tych programów.

Bezpośredni związek z problematyką funkcjonowania górnictwa węgla kamiennego w Polsce wykazuje kolejna kontrola, w trakcie której NIK badała **likwidację Kopalni Węgla Kamiennego „Krupiński”**⁹⁷. Powodem jej wszczęcia były ustalenia wcześniejszej kontroli⁹⁸, wskazujące na przedłużający się czas trwania tego procesu oraz rosnące koszty z nim związane. Dokonana weryfikacja stanu faktycznego w tym zakresie ujawniła nieprawidłowości i zaniechania w działaniach Ministerstwa Aktywów Państwowych (wcześniej Ministerstw: Energii i Gospodarki), które nadzorowało zarówno Jastrzębską Spółkę Węglową SA, która zdecydowała o likwidacji tej kopalni jak i Spółkę Restrukturyzacji Kopalń SA, która prowadziła ten proces.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działania ww. podmiotów w procesie przygotowania i realizacji likwidacji tej kopalni, który był prowadzony w sposób niegospodarny i z naruszeniem obowiązującego prawa. Mimo przebiegu tego procesu niezgodnie z założeniami zawartymi w pierwotnej i kolejnych dwóch wersjach programu likwidacji kolejni ministrowie akceptowali plany roczne i sprawozdania z przebiegu likwidacji Kopalni,

⁹⁶ *Wsparcie dla dużych przedsiębiorców wydobywających węgiel kamienny udzielone w związku z pandemią COVID-19* (P/22/059).

⁹⁷ *Likwidacja Kopalni Węgla Kamiennego „Krupiński”* (D/22/508).

⁹⁸ *Przygotowanie i realizacja „Programu dla sektora górnictwa węgla kamiennego w Polsce”* (P/21/019).

w których Spółka Restrukturyzacji Kopalń wykazywała jako przewidziane do sfinansowania przez Skarb Państwa koszty wynikające ze wstrzymania lub spowolnienia działań likwidacyjnych. Niemał do ostatniego dnia przed przekazaniem kopalni do tej Spółki, Jastrzębska Spółka Węglowa prowadziła w niej eksploatację, co nie pozwalało na natychmiastowe przystąpienie do likwidacji. Ponadto Spółka Restrukturyzacji Kopalń, przejmując kopalnię, nie dysponowała dokumentacją umożliwiającą rozpoczęcie tego procesu, a opracowana ostatecznie koncepcja likwidacji technicznej była nierzetelna i zawierała szereg błędów.

Na przebieg procesu likwidacji i jego koszty nałożyło się dodatkowo spowolnienie robót w związku z pandemią COVID-19 i czasochłonne procedury przetargowe wyłaniające wykonawców tych prac. Ponadto Zarząd Spółki Restrukturyzacji Kopalń wstrzymywał działania likwidacyjne kopalni na skutek pozbawionych podstaw prawnych dyspozycji ministerialnych.

Ostatecznie okres likwidacji wydłużył się o 2,5 roku w stosunku do pierwotnych założeń. Podniosło to poniesione przez Skarb Państwa koszty, w tym koszty utrzymania obiektów przeznaczonych do likwidacji oraz koszty ogólnego zarządu Spółki Restrukturyzacji Kopalń. Działania tej Spółki, w celu likwidacji kopalni, prowadzone od kwietnia 2017 r. do czerwca 2023 r. kosztem ok. 454 mln zł, ostatecznie nie doprowadziły do zrehabilitowania terenów pogórnich, czyli usunięcia niekorzystnych dla środowiska skutków działania kopalni. Planowane pierwotnie koszty likwidacji (w wysokości 382 mln zł), obciążające budżet państwa, w ocenie NIK, wzrosną (po uwzględnieniu kosztów rekultywacji) co najmniej do kwoty 542 mln zł.

Wnioski do Ministra Aktywów Państwowych obejmowały: 1) ujednoczenie i wprowadzenie spójnych rozwiązań w przepisach regulujących różne aspekty likwidacji kopalń, tj. wymagań dotyczących zakresu i terminów opracowania planów ruchu likwidowanych zakładów i planów likwidacji; 2) opracowanie przepisów zobowiązujących przedsiębiorców przekazujących kopalnię do Spółki Restrukturyzacji Kopalń do przygotowania tych podmiotów do likwidacji poprzez: usunięcie (w maksymalnym możliwym zakresie) wyposażenia niepodlegającego likwidacji; opracowanie ewentualnej koncepcji zagospodarowania infrastruktury i obiektów, które nie będą podlegały likwidacji; opracowanie Planu ruchu likwidowanego zakładu górniczego i uzyskanie jego akceptacji przez Dyrektora Urzędu Górniczego oraz Programu likwidacji, uwzględniającego warunki techniczno-górniczne; 3) zapewnienie współfinansowania likwidacji kopalń przez przedsiębiorców uzyskujących korzyści z ich wcześniejszej eksploatacji poprzez przekazanie na ten cel do Spółki Restrukturyzacji Kopalń środków zgromadzonych na Funduszu Likwidacji Zakładu Górniczego i pochodzących z odpisów tego zakładu górniczego; 4) wdrożenie modelu finansowania likwidacji kopalń w sposób zapewniających Skarbowi Państwa kontrolę nad efektywnym i oszczędnym wydatkowaniem środków budżetowych, a jednocześnie nie utrudniających Spółce Restrukturyzacji Kopalń racjonalnego planowania i zamawiania robót.

Następstwem dokonanych ustaleń w Spółce Restrukturyzacji Kopalń było skierowanie przez NIK zawiadomienia do Prokuratury Rejonowej w Bytomiu o ujawnieniu faktów wskazujących na możliwość popełnienia przestępstwa wyrządzenia tej Spółce oraz Skarbowi Państwa szkody majątkowej w wielkich rozmiarach, w wysokości co najmniej 28 mln zł, którą to kwotę zaliczono jednocześnie na poczet finansowych rezultatów tej kontroli.

Najwyższa Izba Kontroli zakresem swych badań objęła również **problem wykrywania i przeciwdziałania nielegalnej eksploatacji kopalni**⁹⁹.

Na podstawie dokonanych w trakcie tej kontroli ustaleń NIK negatywnie oceniła działania podejmowane przez organy administracji geologicznej i nadzoru górniczego, mające na celu wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalni. Pomimo prawidłowego zidentyfikowania przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy ponad 13 700 miejsc nielegalnej eksploatacji, skala działań prowadzących do ograniczenia tego zjawiska, podejmowanych przez Okręgowe Urzędy Górnicze była niewielka, a nadzór nad działalnością regulowaną Prawem geologicznym i górnictwem sprawowany przez organy administracji geologicznej (starostów powiatowych i marszałków województw) nie był właściwy.

⁹⁹ Wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalni (P/23/060).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W szczególności jednostki te nieprawidłowo i nierzetelnie realizowały zadania dotyczące identyfikacji i przeciwdziałania eksploatacji kopaliny z naruszeniem warunków koncesji. Dokonywana weryfikacja wywiązywania się przedsiębiorców z obowiązków wynikających z udzielonych koncesji ograniczała się jedynie do analizy przekazywanych przez nich dokumentów i informacji, przy czym w dziewięciu z 15 starostw powiatowych stwierdzono, że była ona prowadzona w sposób nierzetelny.

Jednocześnie w latach 2019–2023 pracownicy ośmiu z 20 urzędów marszałkowskich i starostw nie przeprowadzili żadnej kontroli podmiotów eksploatujących kopaliny. Natomiast spośród 12 jednostek, które takie kontrole realizowały, tylko w pięciu faktycznie zweryfikowano, czy przedsiębiorcy prowadzili wydobywanie w granicach wyznaczonego obszaru górniczego.

Brak właściwego nadzoru nad tą działalnością potwierdziły wyniki kontroli przeprowadzonych na zlecenie NIK przez Dyrektorów Okręgowych Urzędów Górniczych.

Ponadto nie wszystkie jednostki administracji geologicznej były odpowiednio przygotowane do realizacji zadań związanych z wykrywaniem i przeciwdziałaniem eksploatacji kopaliny bez wymaganej koncesji lub z naruszeniem jej warunków. W 18 z 20 tych jednostek nie dysponowano specjalistycznym sprzętem, a w pięciu z 15 starostw powiatowych nie zatrudniono geologa powiatowego.

Czterech Dyrektorów Okręgowych Urzędów Górniczych, pomimo posiadania informacji z Państwowego Instytutu Geologicznego – Państwowego Instytutu Badawczego o miejscach nielegalnego wydobywania kopaliny nie wykorzystali ich do przeciwdziałania temu zjawisku.

Wniosek *de lege ferenda* do Ministra Klimatu i Środowiska dotyczył podjęcia działań mających na celu wprowadzenie zmian do Prawa geologicznego i górniczego, polegających na wprowadzeniu obowiązku prowadzenia cyklicznych kontroli przez organy administracji geologicznej w zakresie weryfikacji wypełniania warunków udzielonych koncesji z udziałem przedstawiciela organu nadzoru górniczego.

Wniosek pokontrolny do Ministra Aktywów Państwowych oraz Ministra Klimatu i Środowiska odnosił się do rozważenia możliwości określenia zasad współpracy pomiędzy podległymi jednostkami dotyczącej wykorzystania zasobów Państwowej Służby Geologicznej do wsparcia organów nadzoru górniczego w prowadzeniu rozpoznania i określenia skali wydobywania kopaliny bez wymaganej koncesji.

Wnioski do Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego obejmowały m.in.: podjęcie działań zapewniających przekazywanie zawiadomień właściwym organom administracji geologicznej i ochrony środowiska o stwierdzonych naruszeniach warunków udzielonych koncesji, o konieczności przeprowadzenia rekultywacji miejsc nielegalnego wydobywania kopaliny lub przywrócenia środowiska do stanu właściwego na skutek prowadzenia eksploatacji bez wymaganej koncesji albo z jej naruszeniem oraz prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych wskazujących na problem nielegalnej eksploatacji kopaliny, a także informujących o konieczności zgłaszania właściwym miejscowo organom nadzoru górniczego zamiaru wydobywania piasków i żwirów dla zaspokojenia własnych potrzeb osób fizycznych.

Wnioski do Marszałków Województw i starostów to: zapewnienie właściwych warunków organizacyjno-kadrowych realizacji zadań administracji geologicznej oraz niezwłoczne wydawanie decyzji stwierdzających wygaśnięcie koncesji w sytuacjach określonych w Prawie geologicznym i górniczym, a także prowadzenie analiz danych udostępnionych przez Państwowy Instytut Geologiczny – Państwowy Instytut Badawczy i ich odpowiednie wykorzystanie.

W kolejnej kontroli NIK badała czy starostowie prawidłowo i rzetelnie realizowali **działania w zakresie obowiązków dotyczących nieodpłatnego nabycia przez Skarb Państwa z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych**¹⁰⁰.

W ocenie NIK 17 z 18 objętych kontrolą starostów podejmowało w latach 2016–2023 (I półrocze) działania w zakresie obowiązków dotyczących nieodpłatnego nabycia przez Skarb Państwa z mocy prawa mienia podmiotów nieprzerejestrowanych w sposób nierzetelny lub nieprawidłowy. W konsekwencji nie dysponowali oni

¹⁰⁰ Realizacja przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych (P/23/050).

pełną wiedzą o całości nabytego tą drogą mienia po podmiotach nieprzerejestrowanych i nie mieli możliwości gospodarowania tym mieniem. W przypadku ponad połowy z wydanych decyzji (59,5 %) starostwie gospodarowali nieruchomościami niezgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki.

Stwierdzono, że 13 starostów nierzetelnie identyfikowało podmioty nieprzerejestrowane oraz ich mienie. W dwóch jednostkach w ogóle nie podjęto działań dotyczących identyfikowania podmiotów nieprzerejestrowanych i ich mienia, w jednej przez sześć lat zwlekano z ich podjęciem, a w 10 jednostkach nie podejmowano wszystkich przewidzianych prawem działań mających na celu ustalenie mienia w odniesieniu do zidentyfikowanych podmiotów.

Ponadto w 10 starostwach przyjęte praktyki okazały się nieskuteczne, gdyż kontrola wykazała, że w prowadzonych przez starostów ewidencjach nadal znajdowały się nieruchomości, do których prawa miało wciąż 20 podmiotów nieprzerejestrowanych. Mienie to obejmowało ogółem 41 działek o łącznej powierzchni 12,7 ha. Identyfikacja podmiotów w 48,1 % przypadków wydanych decyzji była wynikiem otrzymanej korespondencji z zewnątrz (m.in. od wierzycieli, osób zainteresowanych nabyciem nieruchomości, sądów). Nieprawidłowości w zakresie organizacji lub nadzoru stwierdzono w ośmiu starostwach.

Na podstawie wydanych i otrzymanych przez skontrolowanych starostów decyzji Skarb Państwa nabył mienie obejmujące 224 działki o powierzchni 77,5 ha. W wyniku gospodarowania przejętym mieniem 10 starostów osiągnęło dotychczas dochody w wysokości 2440,9 tys. zł, które w odpowiedniej wysokości przekazano na rachunek budżetu państwa. Niemniej jednak działania 14 spośród 15 starostów, którzy przejęli mienie po podmiotach nieprzerejestrowanych, były nieprawidłowe. W przypadku 43,0 % wydanych decyzji starostwie nieprawidłowo (o kwotę 445,3 tys. zł) uiszczali podatek od nieruchomości, a w przypadku 30,4 % – gospodarowali nieruchomościami niezgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, w tym m.in.: nie podejmowali czynności w celu zapłaty roszczeń za bezumowne korzystanie z nieruchomości (7,6 %), nie zabezpieczali mienia przed uszkodzeniem lub zniszczeniem (3,8 %). Ponadto pięciu starostów wydało pięć decyzji stwierdzających nabycie mienia o wartości 1,2 mln zł po podmiotach, które do Krajowego Rejestru Sądowego powinny zostać wpisane z urzędu przez sądy rejonowe, czym naruszono obowiązujące przepisy.

W następstwie powyższych ustaleń NIK wskazała, że wykonywanie przepisów ustawy wprowadzającej Krajowy Rejestr Sądowy jest wciąż utrudnione, a brak sprecyzowanych i jednolitych rozwiązań systemowych (w tym brak wytycznych oraz brak publicznego wykazu podmiotów nieprzerejestrowanych), stanowi problem w efektywnym wykonywaniu zadań związanych z regulacją stanów prawnych i zagospodarowaniem nieruchomości. Pomimo tych trudności połowa z 18 starostów podjęła działania w celu samodzielnego ustalenia wykazu podmiotów nieprzerejestrowanych z terenu ich powiatów, m.in. poprzez kierowanie zapytań do Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego lub sądów rejestrowych.

Wniosek *de lege ferenda* dotyczył podjęcia inicjatywy ustawodawczej w celu wyraźnego dopuszczenia przez przepisy prawa do nabycia przez starostów mienia po podmiotach nieprzerejestrowanych w sytuacji, w której sąd rejestrowy zobowiązany był do umorzenia postępowania o wpis w związku z nieuzupełnieniem danych pomimo wezwania, a podmioty te nie złożyły wniosku o dokonanie wpisu do rejestru.

Wniosek pokontrolny do Ministra Sprawiedliwości oraz Ministra Rozwoju i Technologii obejmował podjęcie działań systemowych zmierzających do: opracowania oraz upowszechnienia wytycznych w zakresie sposobu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych i ustalenia ich mienia, obejmujących również obowiązki sądów w zakresie terminowego udzielania informacji starostom, a także stworzenia (na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego dotyczących podmiotów wykreślonych oraz w oparciu o wyniki weryfikacji dokonanej w latach 2016–2023 przez sądy rejestrowe Krajowego Rejestru Sądowego) wykazu podmiotów nieprzerejestrowanych, dostępnego dla starostów w trybie online, zawierającego informację o ostatniej siedzibie.

Wnioski pokontrolne do starostów powiatowych postulowały m.in.: podjęcie rzetelnych działań w celu identyfikacji podmiotów nieprzerejestrowanych poprzez uzyskanie ich wykazu, a także ustalenie nabytych z mocy prawa składników mienia tych podmiotów, w tym ruchomego; zwiększenie nadzoru w celu zapewnienia prawidłowego wywiązywania się z obowiązków podatkowych w odniesieniu do nieruchomości przejętych z mocy

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

prawa; gospodarowania nabytymi nieruchomościami zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki oraz przekazywania nieruchomości po podmiotach nieprzerejestrowanych starostom właściwym ze względu na ich położenie, niezwłocznie po zakończeniu postępowań dotyczących ich mienia i zobowiązań.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości o skutkach finansowych na kwotę 2,7 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła również w **Głównym Urzędzie Miar oraz w 5 Okręgowych Urzędach Miar czy działalność organów administracji miar** w okresie od 1 stycznia 2021 r. do 30 czerwca 2023 r. prowadzona była w sposób legalny, rzetelny, gospodarny i celowy¹⁰¹.

W ocenie NIK działalność ww. organów administracji miar, w zakresie wynikającym z przepisów prawa o miarach oraz ustawy o towarach paczkowanych, nie zawsze była prowadzona w sposób prawidłowy. W konsekwencji nie w pełni skutecznie oraz efektywnie realizowano zadania służące wsparciu gospodarki, w tym w szczególności jej innowacyjności i konkurencyjności, a także zapewnieniu odpowiedniego poziomu życia i poszanowania praw obywateli w obszarach wykorzystujących infrastrukturę pomiarową. Ich właściwemu wypełnianiu przez administrację miar nie sprzyjało również niepełne wykonanie przyjętych planów kontroli oraz brak ogólnopolskiej bazy przyrządów pomiarowych, które powinny być objęte prawną kontrolą metrologiczną.

Od lat 90. XX wieku trwały prace związane z ponownym potwierdzeniem zdolności metrologicznych wzorca jednostki miary lepkości kinematycznej, które ostatecznie zakończyły się dopiero w 2021 r. Jego budowa, która w dużej mierze powieliła istniejące rozwiązania z dostępnych metod naukowo-statystycznych, przekroczyła średni okres dla tego typu działań, szacowany w przedziale od 10 do 15 lat i nie znajdowała uzasadnienia w tak długim procedowaniu. Ponadto wzorzec ten był przechowywany w nieprawidłowej temperaturze.

Stwierdzono ponadto przypadki przewlekłości w prowadzeniu przez Prezesa Głównego Urzędu Miar postępowań w sprawie wydawania potwierdzeń spełniania funkcji i wymagań technicznych dla kas rejestrujących. W ocenie NIK działania takie mogły znacząco wpłynąć na zasady konkurencyjności i dostępności na rynku tych urządzeń.

Z naruszeniem prawa przeprowadzono również legalizację przyrządów służących do odcinkowego pomiaru prędkości na sześciu drogach, na których dopuszczono do użytkowania przyrządy pomiarowe zalegalizowane w sposób nieodpowiadający wymogom właściwego rozporządzenia. W tych miejscach zarejestrowano co najmniej 24,1 tys. przekroczeń prędkości, w następstwie czego nałożono na kierowców 4,9 tys. mandatów karnych na kwotę 1,5 mln zł.

Ponadto NIK zwróciła uwagę, że pomimo ponad dwuletniego obowiązywania przepisów dotyczących zachowania odstępu pomiędzy pojazdami na autostradach i drogach ekspresowych, przyrządy wykorzystywane przez uprawnione do jego pomiaru organy nie podlegają prawnej kontroli metrologicznej. Z tego tytułu w okresie od 1 czerwca 2021 r. do 30 czerwca 2023 r. Policja dokonując pomiarów odległości przy użyciu mierników prędkości nałożyła co najmniej 2,4 tys. mandatów karnych.

Prowadzone przez administrację miar kontrole ujawniały nieprawidłowości w nie więcej niż 12,2 % badanych przypadków, co może wskazywać na problemy z właściwym typowaniem podmiotów gospodarczych do tego typu kontroli. Przeprowadzona przez Okręgowe Urzędy Miar, na zlecenie NIK, kontrola użytkowników odmierzaczy paliw wykazała bowiem nieprawidłowości w 33 % skontrolowanych stacji paliw. Jako konsekwencję tego proceduru wskazać także należy wymierzanie jedynie grzywien w formie mandatów karnych w maksymalnej dopuszczalnej wysokości do 500 zł.

Administracja miar nie dysponowała pełnymi informacjami o przyrządach pomiarowych użytkowanych na terenie kraju. Prezes Głównego Urzędu Miar podjął wprawdzie działania na rzecz stworzenia ogólnopolskiej bazy przyrządów pomiarowych na potrzeby prowadzenia prawnej kontroli metrologicznej z wykorzystaniem systemu informatycznego, jednakże jego wdrożenie nastąpiło z dwuletnim opóźnieniem w stosunku do zaplanowanych przez tą jednostkę działań. Ponadto udostępniona w tym systemie ogólnopolska baza przyrządów

¹⁰¹ Funkcjonowanie administracji miar (P/23/088).

pomiarowych wykorzystywana m.in. w działalności Okręgowych Urzędów Miar, dotychczas nie została w pełni skompletowana. Jednocześnie NIK wskazała na brak przepisów prawnych obligujących przedsiębiorców do przekazywania do administracji miar informacji o użytkowanych przyrządach pomiarowych.

Wnioski *de lege ferenda* do Ministra Rozwoju i Technologii dotyczyły: uwzględnienia w katalogu, określonym w § 1 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 13 kwietnia 2017 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli, rodzaju przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej, w tym przyrządów stosowanych do pomiaru odległości pomiędzy pojazdami w kontroli ruchu drogowego; wprowadzenia do Prawa o miarach regulacji nakazującej przedsiębiorcom, prowadzącym działalność gospodarczą związaną z użytkowaniem przyrządów pomiarowych, powiadamianie właściwego organu administracji miar o fakcie rozpoczęcia prowadzenia, jak również zaprzestania (lub ewentualnego zawieszenia) działalności w zakresie, w którym są te przyrządy wykorzystywane, w tym o liczbie i rodzaju używanych przyrządów pomiarowych; podjęcia działań w celu zwiększenia dopuszczalnych prawem kwot grzywnien nakładanych w drodze mandatów karnych przez upoważnionych pracowników administracji miar, adekwatnie do społecznej szkodliwości naruszeń prawa dotyczących przyrządów pomiarowych służących do odmierzania paliw ciekłych, a także doprecyzowania obowiązku sprawdzenia przyrządów do odcinkowego pomiaru prędkości przy prędkościach przekraczających wartości dopuszczalne na danym odcinku.

Wnioski pokontrolne do Prezesa Głównego Urzędu Miar oraz Dyrektorów Okręgowych Urzędów Miar wskazywały na potrzebę: podjęcia działań wzmacniających kontrolę zarządczą w organach administracji miar, w celu zapewnienia realizacji zadań zgodnie przepisami ustawy o finansach publicznych; zapewnienia pełnej realizacji przez Okręgowe Urzędy Miar kontroli w ramach nadzoru nad stosowaniem legalnych jednostek miar oraz przyrządów pomiarowych, a także zagwarantowanie szkoleń pracownikom administracji miar w zakresie odnoszącym się do kontroli przestrzegania spełniania warunków właściwego stosowania przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej, w tym urządzeń do pomiarów prędkości pojazdów.

Efekty finansowe kontroli wyniosły 1,2 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła z własnej inicjatywy w **Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz w spółce ElectroMobility Poland SA kontrolę wydatkowania środków finansowych na projekt samochodu elektrycznego Izera**¹⁰².

Na podstawie poczynionych w jej trakcie ustaleń NIK stwierdziła, iż zaangażowanie przez Prezesa Rady Ministrów w II połowie 2021 r. kwoty 250 mln zł ze środków Funduszu Reprywatyzacji w działalność spółki ElectroMobility Poland SA, realizującej projekt budowy samochodu elektrycznego Izera, za które Skarb Państwa objął akcje tej Spółki, było działaniem nierzetelnym i niosło za sobą ryzyko co do gospodarności wydatkowania środków publicznych. Struktura finansowania fazy przygotowawczej tego projektu zakładała bowiem uzyskanie pozostałej części finansowania niezbędnej do jego zakończenia ze środków niestanowiących pewnego źródła dostępnego finansowania. Tymczasem w toku procesu decyzyjnego w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów nie tylko przyjęto uzyskanie przez Spółkę określonych środków, ale również założono, na podstawie własnej subiektywnej oceny, że Spółka środki te realnie może otrzymać.

W wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów NIK zwróciła uwagę, że zaangażowanie środków Funduszu Reprywatyzacji w kwocie 250 mln zł, w celu wniesienia do Spółki ElectroMobility Poland SA, nie stanowiło realizacji żadnego z podstawowych celów jego działania i było możliwe w oparciu o dodany w 2019 r. – w ślad za przedłożeniem Rady Ministrów – epizodyczny przepis ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników. W związku z powyższym NIK wskazała, że działania takie konsumują odkładane w tym funduszu środki publiczne dedykowane zasadniczo innym, ważnym społecznie celom oraz ograniczają przejrzystość finansów publicznych.

¹⁰² Działalność spółki ElectroMobility Poland SA oraz wydatkowanie środków finansowych na projekt samochodu elektrycznego Izera (I/22/002/KST).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W trakcie kontroli ustalono, że nadzór nad zawartą w związku z ww. dekapitalizowaniem Umową Inwestycyjną nie był prowadzony w sposób rzetelny albowiem pomimo wiedzy o jej realizowaniu niezgodnie z harmonogramem, stanowiącym załącznik do Umowy, Prezes Rady Ministrów nie skorzystał z przysługujących mu na mocy Umowy uprawnień kontrolnych w Spółce obejmujących wykorzystanie ww. kwoty 250 mln zł wniesionej przez Skarb Państwa oraz pożytków od tej kwoty uzyskanych przez Spółkę.

W wyniku kontroli działalności spółki ElectroMobility Poland SA, NIK stwierdziła istotne problemy obrazujące stan realizacji projektu budowy samochodu elektrycznego Izera i jego cele strategiczne. Od października 2016 r. do dnia zakończenia czynności kontrolnych w Spółce (30 sierpnia 2022 r.) nie zrealizowała ona założeń w planowanych i przedłużanych terminach wynikających z kolejnych dokumentów planistycznych, ani nie wysłała poza prace przygotowawcze. Długotrwałość realizacji tego projektu i problemy w zakresie określenia jego struktury finansowej, zdaniem NIK, aktualizowały tylko istotne ryzyka dla jego dalszego prawidłowego przebiegu.

Przykładowo Spółka, składając w maju 2021 r. wniosek o dokapitalizowanie Spółki ze środków Funduszu Reprywatyzacji kwotą 250 mln zł zakreśliła montaż finansowy Projektu, opierając go niemal w całości na niepewnym źródle. Na moment zakończenia kontroli Spółka nie posiadała wciąż praw do dysponowania wytypowaną nieruchomością (w Jaworznie) pod budowę zakładu produkcyjnego.

Po zakończeniu czynności kontrolnych Spółka wystąpiła do Prezesa Rady Ministrów o ponowne dokapitalizowanie i uzyskała ze środków Funduszu Reprywatyzacji kolejną kwotę 250 mln zł.

W związku z powyższym, mając na względzie aktualność ustaleń przeprowadzonej kontroli i ich wagę, NIK pismem z dnia 31 maja 2023 r. powiadomiła Prezesa Rady Ministrów o kluczowych uwagach, ocenach i wnioskach dotyczących kontrolowanej działalności, które – ze względu na dbałość o finanse publiczne, przyszłe decyzje o kierunkach polityki wydatkowej państwa, ryzyka projektowe oraz skalę i wieloletni wymiar przedsięwzięcia – wymagały zwrócenia szczególnej uwagi Prezesa Rady Ministrów.

Przedstawiając Prezesowi Rady Ministrów wyniki tej kontroli NIK podkreśliła, że projekt budowy samochodu elektrycznego Izera wymaga szczególnej ewaluacji zarówno strategicznej – co do szans jego powodzenia i znalezienia przez produkt popytu rynkowego, jak również operacyjnej – przed każdą kolejną decyzją o zaangażowaniu dalszych środków publicznych.

W związku z tym NIK zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów o weryfikację stanu realizacji tego projektu, dokonanie wieloaspektowej i bazującej na różnych źródłach wiedzy analizy stanu aktualnego i realności poczynionych w jego ramach założeń, zweryfikowanie istnienia montażu finansowego tego przedsięwzięcia, jak również zważenie wszystkich ryzyk i ich wpływu na wieloletni interes finansów publicznych.

2.6. Gospodarka wodna. Gospodarka morska

Realizacja **Programu kształtowania zasobów wodnych na terenach rolniczych**¹⁰³, którego celem było uzyskanie w wyniku realizacji zadań inwestycyjnych i zadań utrzymaniowych zwiększenia retencji korytowej o 100 mln m³, przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie była nieskuteczna i nie była prawidłowa. Nieskuteczne były działania na rzecz realizacji Programu kształtowania zasobów wodnych na terenach rolniczych prowadzone zarówno przez Ministra Infrastruktury, jak i Prezesa Wód Polskich.

W badanym okresie (lata 2020–2023) nie osiągnięto założonego celu. Zwiększenie retencji nastąpiło zaledwie o 10,1 % planowanej wielkości, w tym znaczną większość uzyskano w wyniku realizacji zadań utrzymaniowych. Szczególnie niska skuteczność dotyczyła zadań inwestycyjnych i osiągnięto tu jedynie 1,2 % planowanego zwiększenia retencji. Natomiast z zaplanowanych środków wydatkowano 44,5 % tj. prawie 72 mln zł.

Zdaniem NIK dotychczasowa niska realizacja tych zadań, pomimo przedłużenia okresu realizacji Programu do 2025 r., stwarza ryzyko braku osiągnięcia celów Programu, czyli zwiększenia retencji korytowej oraz odtworzenie dwufunkcyjności obiektów melioracyjnych.

¹⁰³ Realizacja Programu kształtowania zasobów wodnych na terenach rolniczych (P/23/036).

Przyczyną nieskutecznej realizacji zadań inwestycyjnych Programu przede wszystkim był przewlekły proces uzyskiwania niezbędnych do ich realizacji zgód wodnoprawnych wydawanych przez Ministra Infrastruktury. W badanym okresie Wody Polskie realizowały tylko te inwestycje, dla których w dacie rozpoczęcia programu były już wydane zgody wodnoprawne. Takie działania Ministra Infrastruktury uniemożliwiały pełną realizację przez Wody Polskie założeń Programu, co powodowało opóźnienia i nieskuteczną realizację zadań inwestycyjnych. Ponadto praktycznie wszystkie wnioski wymagały uzupełnienia i usunięcia błędów formalnych, co znacząco przedłużało termin ich rozpatrywania. Co świadczy o tym, że działania Ministra Infrastruktury w ramach nadzoru nad PGW WP podejmowane w celu poprawy jakości składanych przez Wody Polskie wniosków o wydanie zgody wodnoprawnej były nieskuteczne, podobnie jak nadzór Prezesa PGW WP nad jakością tych wniosków.

Prezes Wód Polskich przygotował Program kształtowania zasobów wodnych na terenach rolniczych, monitorował postęp rzeczowy oraz finansowy zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych, jednakże realizacja tego Programu była nieskuteczna. Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej i Zarządy Zlewni prawidłowo prowadziły postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, zabezpieczyły interesy Wód Polskich w umowach z wykonawcami i skutecznie egzekwowały ich postanowienia.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że niski poziom realizacji zwiększenia retencji, przy stale występującym niedoborze wody, powodował wysokie wydatki środków na pomoc rolnikom poszkodowanym w wyniku suszy. W 2022 r. na tę pomoc wydatkowano ok. 600 mln zł, w 2018 – 2,1 mld zł i 2019 – 1,9 mld zł rocznie. Wydatki natomiast na realizację zadań w ramach Programu kształtowania zasobów wodnych na terenach rolniczych w okresie objętym kontrolą, wyniosły prawie 72 mln zł, a średnioroczna kwota przeznaczana na zwiększenie retencji wody była 25 razy mniejsza niż pomoc suszowa wypłacona w 2022 r. Zdaniem NIK konieczne jest zatem istotne przyspieszenie realizacji zadań, zwłaszcza inwestycyjnych, zwiększających retencję na terenach rolnych wobec stale istniejącego zagrożenia suszą i rosnących w związku z jej skutkami wydatków.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała wniosek dotyczący przyspieszenia prac nad projektem ustawy o inwestycjach w zakresie przeciwdziałania skutkom suszy mających na celu wprowadzenie do systemu prawnego rozwiązań, które pozwolą uprościć przygotowanie i realizację przedsięwzięć retencyjnych, a tym samym przyczynią się do poprawy stanu gospodarki wodnej na terenach rolnych.

W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami skierowano do prokuratury dwa zawiadomienia w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa polegającego na nieprowadzeniu ksiąg rachunkowych oraz na prowadzeniu ksiąg w sposób niezgodny z wymogami ustawy o rachunkowości.

Temat retencji terenowej pojawił się także w kontroli doraźnej przeprowadzonej w **gminach województwa lubuskiego dotyczącej ustalania i pobierania opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej**¹⁰⁴. Opłata za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej, potocznie zwana podatkiem od deszczu, obowiązuje już ponad pięć lat. Niestety nie każdy właściciel nieruchomości wie, że musi ją płacić. Podatek ten dotyczy właścicieli nieruchomości o powierzchni powyżej 3500 m², które są zabudowane lub pokryte nawierzchnią nieprzepuszczającą wody (beton, asfalt, kostka brukowa) w więcej niż 70 %, przez co następuje na nich znaczne zmniejszenie naturalnej retencji.

Kontrola NIK wykazała, że część gmin nierzetelnie i nieskutecznie realizowała zadania mające na celu zidentyfikowanie podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłaty za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej. Skutkowało to nienaliczeniem opłat pomimo występującego obowiązku.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła w jaki sposób dwa regionalne zarządy gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (RZGW), w Poznaniu oraz w Szczecinie, zatwierdzały **taryfy dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków oraz rozpatrywały wnioski o skrócenie okresu obowiązywania taryf**¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Realizacja przez gminy województwa lubuskiego obowiązków w zakresie ustalania i pobierania opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej (I/23/001/LZG).

¹⁰⁵ Realizacja zadań organu regulacyjnego w zakresie zatwierdzania taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków (D/23/502).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

System kontroli zarządczej w skontrolowanych jednostkach nie był w tym obszarze skuteczny, ponieważ w wielu przypadkach nie zapewniał on zgodnej z prawem, rzetelnej i terminowej realizacji tych zadań. Do powstania nieprawidłowości przyczyniły się także braki kadrowe i fluktuacja kadr w wydziałach taryf.

RZGW prowadziły przewlekłe ponad połowę skontrolowanych przez NIK postępowań administracyjnych. Pracownicy regionalnych zarządów nie weryfikowali niezwłocznie wniosków o zatwierdzenie taryf lub skrócenie okresu ich obowiązywania. W niektórych przypadkach postępowania administracyjne prowadzono przez prawie pół roku. W niektórych przypadkach wnioski składane przez przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne były weryfikowane w sposób nierzetelny. Zdarzały się przypadki zatwierdzania taryf pomimo błędnych lub niekompletnych wniosków.

Najwyższa Izba Kontroli ujawniła liczne naruszenia przepisów k.p.a. w prowadzonych postępowaniach dotyczących zatwierdzenia taryf lub skrócenia okresu ich obowiązywania. Stwierdzono błędy i braki w wydanych decyzjach administracyjnych. W kilku przypadkach nie analizowano wyjaśnień i dokumentów złożonych przez przedsiębiorców przed wydaniem decyzji. Wystąpiły sytuacje nie zawiadomienia stron o zakończeniu postępowania. Inne nieprawidłowości dotyczyły m.in. nieujmowania niezwłocznie w ewidencji księgowej należności z tytułu opłat za wydanie decyzji zatwierdzających taryfy, stosowania niewłaściwej stawki odsetek za zwłokę w zapłacie zaległości z tytułu niewniesionych opłat czy nieterminowego ogłaszania taryf w Biuletynie Informacji Publicznej Wód Polskich.

Mimo ustawowego obowiązku, do czasu zakończenia kontroli NIK skontrolowane RZGW nie sporządzały i nie publikowały raportów dotyczących warunków wykonywania działalności zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków, wskazując że przepisy nie określają terminów realizacji tego zadania.

Bezpieczeństwo zaopatrzenia w wodę w gminach na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych nie zostało zapewnione. Do takich wniosków doszła NIK w toku kontroli w wybranych jednostkach samorządu terytorialnego, tj. w 10 urzędach gmin oraz 10 przedsiębiorstwach wodociągowych¹⁰⁶.

Obowiązujący w Polsce system prawny nie określał odpowiednich warunków dla zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia gmin w wodę w sytuacjach kryzysowych. Aktualne potrzeby nie zostały zidentyfikowane i nie planowano kompleksowych działań na wypadek zdarzeń mogących w istotny sposób ograniczyć stopień zaopatrzenia w wodę mieszkańców. Nie zostały zabezpieczone zasoby niezbędne do realizacji potrzeb w zakresie zaopatrzenia w wodę. Środki do transportu i dystrybucji wody poza siecią wodociągową nie podlegały wystarczającemu nadzorowi higieniczno-sanitarnemu.

Chociaż zaopatrzenie w wodę ludności należało do zadań własnych gminy, NIK stwierdziła, że nie było regulacji ustawowych określających zasady zabezpieczenia dostaw wody w sytuacjach kryzysowych. Kontrolowane jednostki nie dysponowały aktualnymi i rzetelnymi wyliczeniami zapotrzebowania na wodę w sytuacjach kryzysowych. W większości nie posiadały również danych o zasobach możliwych do wykorzystania. Tylko trzy z 10 skontrolowanych urzędów dysponowały aktualnymi, właściwie zatwierdzonymi i kompletnymi planami zarządzania kryzysowego.

W stanie prawnym obowiązującym do 22 kwietnia 2022 r. tylko w trzech gminach plany obrony cywilnej były cyklicznie aktualizowane i w pełni zgodne z zasadami ich sporządzania. Natomiast wieloletnie i roczne plany działania obrony cywilnej opracowane zostały tylko dla połowy skontrolowanych gmin. Znaczna ich część (43,5 %) nie uwzględniała jednak wymaganych zadań dotyczących dostaw wody w sytuacjach kryzysowych. Obowiązujący w Polsce system prawny nie określał odpowiednich warunków dla zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia gmin w wodę w sytuacjach kryzysowych. Nie obejmował bowiem zasad zabezpieczenia dostaw wody. Nie zobowiązywał do przeprowadzenia w gminach kompleksowej i cyklicznej identyfikacji zagrożeń i oceny ryzyka w zakresie zachowania ciągłości dostaw wody oraz kompleksowego planowania działań i zasobów na rzecz zabezpieczenia dostaw wody w sytuacjach kryzysowych. Wiązało się to m.in. z ist-

¹⁰⁶ Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę wybranych jednostek samorządu terytorialnego na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych (P/23/087).

niejącym od 23 kwietnia 2022 r. brakiem podstaw prawnych do wykonywania zadań z zakresu obrony cywilnej oraz niedostosowaniem systemu prawnego do przepisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi. Istniejąca obecnie luka prawna może przyczynić się – zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasowej – do marginalizacji zagadnienia organizacji działań i zapewnienia zasobów na rzecz zabezpieczenia dostaw wody w gminach w sytuacjach kryzysowych. Jest to skutek szczególnie niepożądany w sytuacji zagrożeń wynikających ze zmieniających się warunków klimatycznych oraz sytuacji geopolitycznej Polski.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała do Prezesa Rady Ministrów wnioski o podjęcie działań ukierunkowanych na zintensyfikowanie prac legislacyjnych nad wprowadzeniem nowych rozwiązań prawnych dotyczących zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej oraz funkcjonowania zbiorowego zaopatrzenia w wodę. NIK sformułowała także wnioski do organów wykonawczych gmin, w których przedsiębiorstwa wodociągowe działają w formie spółek prawa handlowego, w sprawie zapewnienia w gminach odpowiednich standardów działalności przedsiębiorstw wodociągowych w zakresie zabezpieczenia dostaw wody w sytuacjach kryzysowych.

Na podstawie wyników kontroli jednostkowych, we współpracy z biegłymi, ustalono zbiór dobrych praktyk odnoszących się do bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę gmin na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych.

W obszarze gospodarki morskiej NIK zajęła się **zbadaniem ochrony brzegów morskich na Półwyspie Helskim**¹⁰⁷ i ustaliła, że zapewniono skuteczną ich ochronę przed oddziaływaniem morza, ale nie zapewniono skutecznej ochrony przed nieuprawnioną działalnością człowieka. Skontrolowane organy administracji rządowej i samorządowej nie wykorzystały w wystarczającym stopniu przysługujących im uprawnień dotyczących nadzoru i kontroli. Dopuszczono do nieuprawnionego nawiezienia i nasypiania ziemi, w tym na brzeg morski na ośmiu polach kempingowych. Dopuszczono też do zlokalizowania w pasie technicznym m.in. szkół sportów wodnych, obiektów handlowych i usługowych w miejscach do tego nieprzeznaczonych.

Stabilność linii brzegowej, zachowanie naturalnego charakteru wybrzeża wydmowego i zabezpieczenie go przed powodzią od strony wód morskich zapewniano poprzez naturalne metody, w tym odbudowę zniszczonych wałów wydmowych, wybudowanie lub odbudowanie płotków wydmotwórczych, wykładanie chrustu wydmotwórczego oraz sadzenie m.in. trawy wydmotwórczej. Półwysep Helski chroniony był 20 budowlami umocnienia brzegu będącymi w gestii Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni (dwoma falochronami, 16 opaskami brzegowymi, umocnieniem Cypla Helu oraz ostrogami). Ponadto niektóre odcinki brzegu morskiego utrzymywano metodą sztucznego zasilania. Wszystkie objęte badaniem budowle ochronne terminowo poddano okresowym kontrolom stanu technicznego i był on generalnie zadowalający. W protokołach z kontroli sformułowano wnioski i zalecenia, ale pomimo ich powtarzania w protokołach z kolejnych kontroli nie zostały one zrealizowane.

W ocenie NIK w celu zapewnienia ochrony brzegów o unikatowych walorach przyrodniczo-krajobrazowych niezbędne było podjęcie aktywnych i skutecznych działań w zakresie nadzoru nad wykorzystywaniem obszarów obejmujących brzegi do prowadzenia działalności gospodarczej (m.in. wynajmowania miejsc na namioty i przyczepy kempingowe). Działania te powinny podjąć skontrolowane organy administracji rządowej zobowiązane m.in. do ochrony brzegów, ochrony przyrody oraz nadzoru i kontroli nad przestrzeganiem Prawa budowlanego wraz z organami administracji samorządowej, które gospodarowały tymi terenami.

Tymczasem nadzór nad wykorzystaniem pasa technicznego i brzegu Półwyspu Helskiego, sprawowany poprzez m.in. kontrole, doprowadzenie do usunięcia m.in. tymczasowych obiektów budowlanych szkół sportów wodnych, handlowych i domków kempingowych, prace nad aktualizacją linii brzegu i planowanie zabezpieczenia przeciwpowodziowego, nie był skuteczny. Skontrolowane organy nie wykorzystywały w wystarczającym stopniu przysługujących im uprawnień.

W ocenie NIK dla wzmocnienia ochrony przyrody tych terenów niezbędne było ustanowienie wymaganych planów zadań ochronnych i planów ochrony dla obszarów Natura 2000 obejmujących brzegi morskie Półwyspu Helskiego. Niezbędne było również objęcie przepisami prawa procesu oceny oddziaływania przedsięwzię-

¹⁰⁷ Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim (P/23/052).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

cia na środowisko od jego powstania do legalizacji (wobec zaniechania jej przeprowadzenia przed jego rozpoczęciem), aby możliwe było m.in. uwzględnienie jego skutków dla środowiska powstałych nie tylko w przyszłości po jego legalizacji.

W zakresie polityki przestrzennej na obszarze pasa nadbrzeżnego Półwyspu Helskiego podejmowano prawidłowe działania, w tym oceniono aktualność studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (ustalono, że były częściowo nieaktualne) i planów miejscowych. Na obszarach nieobjętych planami miejscowymi wszystkie zbadane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydano po uzgodnieniu z właściwymi organami, ale w przypadku części z nich stwierdzono nieterminowe ich wydanie.

Prawidłowo przeprowadzono objęte kontrolą postępowania administracyjne dotyczące budowy w pasie technicznym Półwyspu Helskiego. Na ogół prawidłowo przeprowadzono zbadane postępowania administracyjne dotyczące zgody na jego wykorzystanie. Prawidłowo gospodarowano nieruchomościami w pasie nadbrzeżnym tego Półwyspu, poza zawarciem części umów bez porozumienia z Dyrektorem Urzędu Morskiego w Gdyni, jednej umowy dzierżawy bez zgody rady gminy i błędów dotyczących niektórych wykazów nieruchomości. W sprawach sprzedaży nieruchomości bez wymaganej zgody Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni NIK skierowała dwa zawiadomienia do Prokuratury.

Żuławy wymagają szczególnej uwagi z racji swej wyjątkowości, zarówno ze względu na warunki naturalne, jak i prowadzoną tu od kilkuset lat działalność człowieka. Stanowią unikatowy system przyrodniczo-techniczny, którego funkcjonowanie zależne jest od utrzymywanej przez ludzi infrastruktury przeciwpowodziowej, chroniącej przed zalaniem tereny depresyjne lub położone na wysokościach bliskich poziomowi morza Bałtyckiego. Usytuowanie Żuław powoduje, że stopień zagrożenia powodziowego należy do najwyższych w kraju. **W kontroli poświęconej ochronie przeciwpowodziowej Żuław**¹⁰⁸ NIK ustaliła, że choć zrealizowane przez Wody Polskie działania zwiększyły skuteczność ochrony przeciwpowodziowej Żuław, to jednak poziom tej ochrony w dalszym ciągu pozostaje niewystarczający. W wyniku braku zapewnienia finansowania nie zrealizowano wielu zadań inwestycyjnych, w tym uznanych za priorytetowe z punktu widzenia ograniczenia ryzyka powodziowego. W konsekwencji zrealizowane przedsięwzięcia nie zredukowały w zadowalającym stopniu ryzyka powodzi w Delcie Wisły, a skuteczne zarządzanie tym ryzykiem wymaga długofalowych, kierunkowych i celowych działań na rzecz rozwoju i modernizacji infrastruktury przeciwpowodziowej na Żuławach.

Zwiększenie skuteczności ochrony przeciwpowodziowej nastąpiło w wyniku prawidłowej realizacji zadań inwestycyjnych. Uzyskano również poprawę zabezpieczenia przed powodzią sztormową od Zalewu Wiślanego, tzw. cofką, miasta Nowy Dwór Gdański i okolicznych terenów (nowe wrota przeciwsztormowe na rzece Tudze), a także dzięki odbudowie 19 ostróg na Wiśle, ograniczono ryzyko powstania powodzi zatorowej na odcinkach rzeki, gdzie znajdowały się te budowle regulacyjne. Jednakże 89 z 95 zadań związanych z ochroną przeciwpowodziową Żuław w PPI, nie miało zapewnionego finansowania w części lub całości w łącznej kwocie przekraczającej 1 mld zł. Zaniechanie realizacji tych zadań, zwłaszcza odbudowy ostróg na Wiśle, może przyczynić się do wzrostu zagrożenia powodziowego przez erozję wałów oraz utrudnienie lub uniemożliwienie pracy lodołamaczy, ze względu na brak odpowiednich głębokości tranzytowych.

Zarządy Zlewni prawidłowo planowały i realizowały zadania utrzymaniowe. Administrowane przez nie urządzenia wodne, w tym budowle, utrzymywano na ogół w dobrym lub dostatecznym stanie technicznym, dzięki czemu zachowywano skuteczność ochrony przeciwpowodziowej. Najistotniejsze zastrzeżenia NIK w zakresie tych zadań dotyczyły niepoddawania obowiązkowym kontrolom stanu technicznego 528 z 545 ostróg na żuławskim odcinku Wisły oraz eksploatacji bez wymaganych pozwoleń wodnoprawnych m.in. 24 stacji pomp, za pomocą których odwadniano obszary na Żuławach o łącznej powierzchni 42,1 tys. ha.

Istotnym problem do rozwiązania pozostaje także rosnąca populacja bobra europejskiego, która niszczy infrastrukturę przeciwpowodziową na Żuławach (zwiększając tym samym ryzyko powodziowe). Podejmowane na Żuławach działania, ograniczające populację bobrów ze względu na zagrożenie powodziowe, miały ogra-

¹⁰⁸ *Ochrona przeciwpowodziowa Żuław (P/23/053).*

niczony charakter i nie wpłynęły na poprawę stanu zagrożenia przeciwpowodziowego na tym obszarze. W okresie objętym kontrolą zarządzenia i decyzje RDOŚ w Gdańsku i Elblągu zezwalały m.in. na umyślne płoszenie lub niepokojenie bobrów, niszczenie lub usuwanie nor bobrzyczych w wałach przeciwpowodziowych i tam na ciekach oraz niszczenie siedlisk lub ostoi będących obszarem rozrodu, wychowu młodych, odpoczynku, migracji i żerowania bobrów. NIK stwierdziła, że RZGW w Gdańsku nie zadbał o pozwolenia na czynności podlegające zakazom w stosunku do bobrów europejskich, przez co brak było możliwości przeprowadzenia w odpowiednim czasie prac zabezpieczających stabilność wałów przeciwpowodziowych, które zostały uszkodzone przez bobry, lub powstawało ryzyko konieczności ich przeprowadzenia (aby chronić ludzi i mienie przed ewentualną powodzią). W związku z powyższym, w 2020 r. i 2021 r. Zarząd Zlewni w Gdańsku bez wymaganego pozwolenia RDOŚ w Gdańsku zniszczył lub usunął pięć nor wydrążonych w wałach przeciwpowodziowych przez bobry.

Wody Polskie podejmowały działania w celu zapewnienia skutecznej zimowej osłony przeciwpowodziowej na żuławskim odcinku Wisły. Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej wykonywał prawidłowo zadania w zakresie kształtowania zagospodarowania przestrzennego obszarów szczególnego zagrożenia powodziowego.

NIK skontrolowała **realizację inwestycji zapory wodnej w gminie Wilkowice w województwie śląskim, jakość uzyskanych efektów, eksploatację tego obiektu i jego rozbiórkę**¹⁰⁹. W ocenie NIK, w toku projektowania i realizacji zbiornika na potoku Wilkówka popełniono błędy, za które odpowiada poprzednik prawny kontrolowanego Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Gliwicach, czyli Śląski Zarząd Melioracji i Urządzeń Wodnych w Katowicach, który nie dochował staranności na etapie weryfikowania poprawności i kompletności dokumentacji projektowej. Należyte wykonanie inwestycji w istniejących warunkach terenowych i geologicznych wymagało najwyższej staranności na wszystkich etapach prac, której nie dochowano. Wynikiem było utracenie nakładów w kwocie 6 mln zł poniesionych na prace budowlane. NIK ocenia, że wydatkowanie ze środków publicznych powyższej kwoty na inwestycję, która w praktyce nie spełniła żadnej z określonych dla niej funkcji, było działaniem niegospodarnym.

W toku użytkowania zapory istniało potencjalne zagrożenie katastrofą budowlaną, a samo napełnienie się zbiornika przy ulewnych deszczach w połączeniu z jego wadliwą konstrukcją powodowało zagrożenie dla okolicznych mieszkańców i konieczność przeprowadzenia ich ewakuacji. W świetle powyższych faktów, a także wobec stopnia komplikacji i wysokich kosztów procesu usuwania wad konstrukcyjnych obiektu, przy jednoczesnym braku pewności co do powodzenia tego przedsięwzięcia, decyzja o rozbiórce zbiornika była racjonalna ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom.

Szczególnym zainteresowaniem NIK objęte są zagadnienia dotyczące nadzoru właścicielskiego i gospodarowania majątkiem publicznym. Aktywa stoczniowe w Polsce są kontrolowane przez różne i podległe odrębnym podmiotom państwowym spółki z udziałem Skarbu Państwa, co może stwarzać ryzyko realizacji wobec stoczni odmiennych, nieskoordynowanych ze sobą strategii działania. Z uwagi na to, NIK podjęła kontrolę w tym obszarze i ustaliła, że **nadzór nad spółkami stoczniowymi**¹¹⁰, w których Skarb Państwa sprawuje pośrednio władztwo korporacyjne, nie był w pełni skuteczny. Mimo działań podejmowanych przez kontrolowane podmioty w zakresie polityki właścicielskiej, sytuacja finansowa stoczni nie uległa znaczącej poprawie. Zmniejszenie strat netto w jednej spółce oraz odzyskanie rentowności w innej nie wynikało z osiągnięcia zysków z działalności produkcyjnej, lecz spowodowane było głównie wpływami uzyskiwanymi ze sprzedaży majątku. Jedną z kontrolowanych spółek na skutek utworzenia rezerw na prognozowaną stratę na kontrakcie zleconym jej przez spółkę dominującą stała się przedsiębiorstwem nierentownym. Skumulowane straty stoczni objętych skonsolidowanymi sprawozdaniami finansowymi grup kapitałowych kontrolowanych spółek Skarbu Państwa, zwiększały się z roku na rok i na koniec 2021 r. wyniosły (-) 1,2 mld złotych (łącznie z wynikiem za ten rok). W dwóch z czterech spółek z uwagi na trudności z utrzymaniem płynności finansowej przystąpiono do realizacji programów naprawczych.

¹⁰⁹ *Budowa, działanie i likwidacja zapory wodnej w Gminie Wilkowice w województwie śląskim (I/23/002/LKA).*

¹¹⁰ *Nadzór właścicielski państwa nad spółkami stoczniowymi (P/22/081).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Podmioty uprawnione do wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa nie formułowały wobec nadzorowanych spółek oczekiwań w obszarze przemysłu stoczniowego, pomimo że jest on uznawany za kluczową gałąź gospodarki i wpływa na rozwój obszarów komplementarnych. W badanym okresie nie opracowano strategii dedykowanej dla przemysłu stoczniowego, mogącej spełniać rolę referencyjną dla działań na rzecz rozwoju tej branży, a w konsekwencji umożliwić budowę trwałej rentowności stoczni. Wyniki finansowe spółek stoczniowych dowodzą, że dokument strategiczny rządu, w którym odniesiono się do tej dziedziny gospodarki, czyli Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.), nie spełniał takiej roli. Zła kondycja finansowa spółek stoczniowych stwarza ponadto ryzyko nieosiągnięcia celów realizowanych przez nie projektów stoczniowych, w które zaangażowano pośrednio znaczne środki Skarbu Państwa.

W dalszym ciągu nie stworzono instrumentu finansowego dedykowanego m.in. dla wsparcia przemysłu stoczniowego, tj. Morskiego Funduszu Rozwoju, który środkami w łącznej planowanej wysokości 2 mld zł (uwzględniającymi także zaangażowanie inwestorów prywatnych) miał wypełnić lukę w infrastrukturze instytucjonalnej i kapitale na rozwój szeroko rozumianej gospodarki morskiej. Było to wynikiem m.in. nieuzyskania akceptacji instytucji finansowych mających objąć akcje pierwszej emisji.

Polityka właścicielska w kontrolowanych podmiotach co do zasady realizowana była zgodnie z obowiązującymi procedurami. Zadania nadzoru wykonywały wyodrębnione komórki organizacyjne, które analizowały wyniki działalności grup kapitałowych oraz ich spółek zależnych. Członkowie rad nadzorczych stoczni spełniali wymogi określone w ustawie o zasadach zarządzania mieniem i mieli praktykę zawodową, w tym niejednokrotnie w nadzorze korporacyjnym, jednak nie posiadali, z dwoma wyjątkami (tj. 5,7 %), doświadczenia z branży stoczniowej.

W związku z wynikami kontroli NIK zwróciła się do Prezesa Rady Ministrów o opracowanie rządowej strategii dedykowanej dla przemysłu stoczniowego, mogącej spełniać rolę referencyjną dla działań na rzecz rozwoju tej branży, a w konsekwencji umożliwić budowę trwałej rentowności stoczni, a także o objęcie szczególnym nadzorem projektów realizowanych przez stocznie, głównie z uwagi na utrzymujące się niekorzystne wyniki finansowe tych spółek i znaczącą wysokość środków finansowych zaangażowanych w realizację tych przedsięwzięć.

W 2023 r. NIK zbadała także realizację istotnego w obszarze gospodarki morskiej programu „**Budowa drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską**”¹¹¹. Program wieloletni, finansowany z budżetu państwa, został ustanowiony w maju 2016 r., a przyświecało mu zapewnienie bezpieczeństwa regionu oraz umożliwienie wzrostu społeczno-gospodarczego poprzez ustanowienie drogi wodnej, umożliwiającej swobodny i całoroczny dostęp statków morskich do Elbląga.

Uznano, że realizacja celu programu wymaga wykonania inwestycji, polegających na: budowie kanału żeglugowego przez Mierzęję Wiślaną wraz z infrastrukturą towarzyszącą, budowie toru wodnego od Zatoki Elbląskiej do wybranej lokalizacji kanału oraz modernizacji wejścia do Portu Elbląg.

NIK po kontroli stwierdziła, że w działalności organów administracji morskiej (ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej oraz Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni) związanej z kontrolowanym programem wystąpiły liczne nieprawidłowości w obszarze planowania, realizacji i nadzoru. Już w momencie przyjęcia programu przez Radę Ministrów w 2016 r., z powodu nieujęcia w nim niezbędnych zadań, nie było możliwe pełne osiągnięcie celu głównego tj. zapewnienie bezpieczeństwa regionu oraz umożliwienie wzrostu gospodarczego.

Wartość programu określona pierwotnie na 880 mln zł, została zwiększona do 1 984 mln zł,¹¹² i w rezultacie inwestycja straciła uzasadnienie ekonomiczne. Mimo upływu terminu realizacji programu z końcem I kwartału 2023 r., był on w dalszym ciągu finansowany. Tym samym do czasu aktualizacji programu w 2020 r. Dyrektor Urzędu zaciągał zobowiązania w celu sfinansowania programu wieloletniego przekraczając o 157,7 mln zł całkowity budżet programu.

¹¹¹ Planowanie i realizacja budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślany z Zatoką Gdańską (D/22/506).

¹¹² Według stanu na dzień zakończenia kontroli.

Minister niewłaściwie przygotował Program Wieloletni, w projekcie uchwały RM z 2016 r. nie określił w sposób realny jego niezbędnego zakresu rzeczowego i finansowego, opierając się na nierzetelnych założeniach opracowanych przez Dyrektora Urzędu Morskiego w Gdyni. Minister nie informował Rady Ministrów w trakcie prac prowadzonych w 2019 r. i 2020 r. nad nowelizacją uchwały RM z 2016 r., że przekroczono granicę opłacalności realizowanego projektu.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę, że do momentu realizacji niezbędnych zadań infrastrukturalnych w porcie w Elblągu, do portu tego nie będą mogły zawijać statki morskie, z myślą o których przygotowano program. W tym czasie, konieczne będzie kosztowne utrzymanie infrastruktury już wybudowanej w ramach programu, które według danych z 2016 r. oszacowano w latach 2023–2025 na 4,45 mln zł rocznie.

Dyrektor Urzędu Morskiego w Gdyni realizował ważną część skontrolowanych zadań inwestycyjnych ujętych w programie z naruszeniem zasad rzetelności, legalności, gospodarności i celowości, m.in. zawarł 13 umów na realizację zadań objętych programem z przekroczeniem uprawnień, ponieważ okres ich obowiązywania i finansowania zaciągniętych z tego tytułu zobowiązań w kwocie 104,9 mln zł wykraczał poza określony w uchwale Rady Ministrów termin graniczny zakończenia programu. Ponadto ze środków budżetu programu Dyrektor Urzędu dokonywał wydatków na cele niesłużące jego realizacji. W fazie realizacji poszczególnych inwestycji, Dyrektor m.in. nie ustanowił inspektora nadzoru o wymaganej specjalności, nie egzekwował od wykonawcy robót naprawy części usterek, a także dopuścił do wystąpienia opóźnień zarówno w rozpoczęciu, jak i zakończeniu poszczególnych zadań inwestycyjnych. Wniosek z października 2022 r. o aktualizację Programu Wieloletniego zgłosił do Ministra ze znacznym opóźnieniem co miało zasadniczy wpływ na zakłócenie ciągłości i płynności procesu inwestycyjnego.

W związku z kontrolą NIK sformułowała szereg wniosków pokontrolnych, z których najważniejszy, skierowany do Prezesa Rady Ministrów, dotyczył zobowiązania członków rady ministrów, aby opracowując założenia do programów rozwoju, zapewnili by ujęte w nich działania były adekwatne do planowanych do osiągnięcia rezultatów i celów. NIK wniosła także o wzmocnienie mechanizmów kontroli nad działalnością ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej w obszarze realizacji i nadzoru tego ministra nad strategiami i programami rozwoju, wobec faktu, że kontrolowany Program Wieloletni został włączony do Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz Programu rozwoju polskich portów morskich do 2030 roku. Zagrożenie nieosiągnięcia pełnej realizacji celu głównego Programu Wieloletniego, a przy tym istotne opóźnienia w jego realizacji oraz znaczny wzrost jego wartości, będące m.in. wynikiem stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości, może mieć negatywny wpływ na osiągnięcie celów i rezultatów ww. strategii i programów.

Wśród wniosków do Ministra Infrastruktury, jednym z kluczowych jest, by została przeprowadzona ewaluacja programu, celem zidentyfikowania i przeprowadzenia rzetelnej analizy kluczowych ryzyk programu, co powinno pozwolić na określenie dalszego kierunku interwencji publicznej w tym obszarze.

2.7. Informatyzacja

Rozwój nowych technologii, a tym samym wzrost zapotrzebowania na dostęp do Internetu o wysokich przepływnościach oraz rozwój nowoczesnej gospodarki cyfrowej są przedmiotem stałego zainteresowania NIK. Stały dostęp do Internetu o dużych prędkościach transmisji danych może zapewnić jedynie światłowodowa szerokopasmowa sieć telekomunikacyjna. W 2023 r. zakończono kontrolę dotyczącą **wykorzystania infrastruktury sieci szerokopasmowej województwa podlaskiego wybudowanej w ramach PO Polska Wschodnia**¹¹³. W województwie podlaskim nie zapewniono realizacji założeń projektu budowy sieci takiego Internetu. Nieprawidłowości stwierdzone przez NIK stwarzają poważne ryzyko utrwalenia zjawiska wykluczenia informacyjnego na tym terenie. Zaniechania lub nieprawidłowo sformułowane zadania mogą skutkować tym, że Samorząd Województwa pozostanie z niewykorzystywaną siecią szkieletową ponosząc koszty jej utrzymania, a obok niej

¹¹³ Wykorzystanie infrastruktury sieci szerokopasmowej województwa podlaskiego wybudowanej w ramach PO Polska Wschodnia (P/22/049).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

funkcjonować będą równoległe sieci prywatne. Z kolei brak skierowanego do beneficjentów wymogu obejmowania całych miejscowości siecią szerokopasmowego Internetu skutkować może tym, że żaden inny operator nie będzie zainteresowany dostarczeniem sygnału, z uwagi na koszty rozbudowy sieci, a mieszkańców nie będzie stać na sfinansowanie przyłącza na zasadach komercyjnych. Wątpliwe jest zatem osiągnięcie założonego przez UE i wskazanego w Narodowym Planie Szerokopasmowym celu zapewnienia szybkiego dostępu do Internetu o przepustowości 100 Mb/s we wszystkich lokalizacjach do 2025.

Budowa sieci dostępowych przez beneficjentów Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa (POPC) nie spowodowała wykorzystania istniejącej Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej Województwa Podlaskiego w stopniu pozwalającym za jej pośrednictwem na dostęp do sieci światłowodowej 160,3 tys. mieszkańcom województwa. Nie uzyskano też przychodów pokrywających koszty funkcjonowania tej infrastruktury, wybudowanej w latach 2008–2015 za 250,8 mln zł. Jednocześnie nadal blisko 43 % budynków mieszkalnych na terenie województwa nie miało możliwości korzystania z dostępu do Internetu o przepustowości minimum 30 Mb/s. Nie wyeliminowano „białych plam” w dostępie do Internetu szerokopasmowego. W objętych projektami 907 miejscowościach tylko w 231 światłowód doprowadzono do 100 % budynków, koncentrując się głównie na budowaniu sieci dublujących się z siecią regionalną.

Przyczyny tego stanu były niezależne od Samorządu Województwa Podlaskiego, który jako właściciel i operator sieci szkieletowej prowadził działania mające na celu jak najszersze wykorzystanie infrastruktury Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej Województwa Podlaskiego oraz zapewniał jej należyte utrzymanie i funkcjonowanie.

Beneficjenci projektów budowy warstwy dostępowej wykorzystali możliwości określone w POPC. W swoich projektach (na łącznie 174,9 mln zł) zachowali formalną zgodność z zawartymi umowami, ale realizowali je w sposób często nieracjonalny z perspektywy celów Programu. Założenia konkursów umożliwiły im prowadzenie sieci dostępowej w sposób dowolny, ze swobodnym wyborem punktów adresowych objętych budową sieci, bez konieczności wykorzystania sieci szkieletowej i bez obejmowania zasięgiem całych miejscowości.

Karą za nieterminową realizację projektów była konieczność objęcia siecią światłowodową dodatkowych punktów adresowych. Była ona jednak iluzoryczna, gdyż beneficjenci nie budowali dalszych odcinków sieci, ale wykazywali nowe adresy, jako zrealizowane na już wybudowanej sieci. Beneficjenci występowali między sobą jako generalni wykonawcy, mimo że we wniosku o dofinansowanie argumentowali potrzebę zaangażowania innych wykonawców brakiem własnych zasobów do realizacji projektu. Podkreślić należy, że w kosztach projektów beneficjentów, dominującymi były te związane z budową kanalizacji kablowej lub słupowej (od 52 % do 58 % całości kosztów kwalifikowalnych). Taka struktura wydatków pozwalała beneficjentom na generowanie wysokich marż na realizowanych projektach w konsekwencji zawyżających ich koszty. Nierzetelnie realizowano również niektóre przebiegi sieci, wykazując jako zrealizowane punkty adresowe już wcześniej objęte siecią w innych projektach, w tym współfinansowanych ze środków zewnętrznych.

Beneficjenci w zrealizowanych projektach zapewnili możliwości techniczne dostępu hurtowego do wybudowanej infrastruktury innym operatorom. Sami jednak nie przestrzegali zasady równego i niedyskryminującego dostępu na równych warunkach do hurtowych usług aktywnych i pasywnych.

Gminy prawidłowo zrealizowały projekty POPC – dostęp do publicznego Internetu dla każdego. Wykorzystanie w nich infrastruktury Sieci Szerokopasmowej Polski Wschodniej Województwa Podlaskiego było jednak przypadkowe i wynikało z rozwiązań zaproponowanych przez wybranych wykonawców, a nie z konieczności jak najszerszego wykorzystania sieci szkieletowej. Zasady Programu nie wymagały bowiem wykorzystania istniejącej infrastruktury Regionalnych Sieci Szerokopasmowych, mimo że całość kosztów realizacji tych projektów pochodziła ze środków publicznych.

Mimo lokalnego charakteru kontroli – NIK mając na względzie finansowanie projektów w nowej perspektywie finansowej 2021–2027 i stwierdzone ryzyka związane z zapewnieniem właściwego wykorzystania środków publicznych na budowę infrastruktury Internetu szerokopasmowego i zachowaniem infrastruktury Regionalnych Sieci Szerokopasmowych – wskazała na potrzeby zmian o charakterze systemowym i zwróciła Ministrowi Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministrowi Cyfryzacji i Prezesowi Urzędu Komunikacji Elektronicznej uwagę na szereg ryzyk.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami i zaniechaniami NIK wniosła do Dyrektora Centrum Projektów Polska Cyfrowa o dochodzenie kar wynikających z naruszenia zasad konkursowych i postanowień umów o dofinansowanie na beneficjentów, którzy naruszyli zasady zapewnienia równego i niedyskryminującego dostępu do usług hurtowych oraz o rozważenie weryfikacji, przy współpracy z Prezesem UKE, efektywności wykorzystania infrastruktury RSS wybudowanej przez beneficjentów projektów, w tym dzierżawy części węzłów od innego operatora w projekcie obejmującym obszar łomżyński.

Zarządzanie informacją przestrzenną należy do obszarów, które w ostatnich latach podlegały intensywnym przemianom, związanym m.in. z rozwojem systemów informacji przestrzennej, które znajdują coraz większe zastosowanie w wielu obszarach. Znaczenie projektu **Podkarpackiego Systemu Informacji Przestrzennej (PSIP)**¹¹⁴, skala realizowanych działań, udział wielu Partnerów, jak również znaczny budżet przekraczający 180 mln zł oraz informacje o jego przedłużającej się realizacji skłoniły NIK do przeprowadzenia kontroli poświęconej jego tworzeniu.

Proces tworzenia PSIP przebiegał nie w pełni zgodnie z przyjętymi założeniami, ale stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na jego efekty i funkcjonowanie. Chociaż w ramach PSIP wykonano wszystkie zaplanowane działania, w trakcie realizacji poszczególnych zadań wystąpiły trudności, które miały bezpośredni wpływ na opóźnienia w jego zakończeniu. Utrudnienia związane były m.in. z: kłopotami w wyłonieniu wykonawców prac geodezyjno-kartograficznych, a w związku z tym z przedłużającymi się procedurami przetargowymi; zmieniającymi się przepisami prawa w okresie realizacji PSIP; złożonością i długotrwałością procedur związanych z działaniami w zakresie baz danych; niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi oraz pandemią COVID-19. Mimo tych przyczyn, które w głównej mierze były niezależne od podmiotów realizujących PSIP, w ocenie NIK znaczne przekroczenie czasu realizacji Projektu wynikało przede wszystkim z przyjęcia na etapie podjęcia decyzji o dofinansowaniu Projektu zbyt optymistycznego harmonogramu.

Województwo Podkarpackie 22 kwietnia 2015 r. rozpoczęło przygotowanie realizacji Projektu PSIP, którego celem było zapewnienie dostępu do informacji przestrzennej poprzez usługi publiczne on-line, a tym samym podniesienie jakości zarządzania na szczeblu regionalnym oraz lokalnym poprzez budowę zintegrowanej infrastruktury systemu informacji przestrzennej i wspomaganie zarządzaniem przestrzennym województwa. W ramach Projektu zaplanowano także modernizację urzędów administracji samorządowej w wyniku wprowadzenia nowych systemów informatycznych, lub rozbudowy istniejących, które umożliwić miały zdalne świadczenie usług publicznych związanych z informacją przestrzenną.

Na realizację Projektu wydano 180,8 mln zł, w tym 150,3 mln zł ze środków UE. Poniesione wydatki były wyższe od planowanych o blisko 3 mln zł. Środki na realizację Projektu PSIP wydatkowano prawidłowo oraz rzetelnie udokumentowano i rozliczono. Sporządzenie wniosku o dofinansowanie poprzedzono należytym rozpoznaniem potrzeb i wymagań.

Organizacja jednostek objętych kontrolą i ich zasoby kadrowe pozwalały na zrealizowanie działań dotyczących PSIP. Stwierdzone nieprawidłowości wykazały jednakże, że funkcjonujące w trakcie wdrażania Projektu rozwiązania organizacyjne, zarówno u Lidera jak i Partnerów Projektu, w praktyce nie zapewniły ich rzetelnego wykonania. Wbrew przyjętym założeniom nie działał Komitet Sterujący, który miał pełnić w Projekcie strategiczną funkcję, a Partnerzy nie wyznaczyli przedstawicieli odpowiedzialnych za wdrażanie PSIP.

Realizacja zadań w ramach PSIP przebiegała na ogół prawidłowo. Jednakże nieprecyzyjne określenie obowiązków Inżyniera Kontraktu w zakresie odbiorów zadań spowodowało, że skontrolowane starostwa odnotowały problemy przy odbiorach prac geodezyjno-kartograficznych od wykonawców, z uwagi na brak oczekiwanej pomocy. Partnerzy nie informowali Lidera w przewidziany sposób o występujących problemach.

W połowie skontrolowanych starostw odnotowano nieprawidłowości w realizacji PSIP, w tym dotyczące nieegzekwowania od wykonawców prac geodezyjno-kartograficznych wszystkich wymaganych dokumentów. Nie przeszkodziło to jednak w zrealizowaniu założeń Projektu.

¹¹⁴ Podkarpacki System Informacji Przestrzennej (PSIP) (P/22/079).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W ramach realizacji PSIP osiągnięto zakładane we wniosku o dofinansowanie wskaźniki produktu. Związane z tym efekty do czasu zakończenia kontroli wykorzystywano na szeroką skalę. Zrealizowane w wyniku Projektu PSIP zadania obejmowały w szczególności utworzenie regionalnej (wojewódzkiej), otwartej, cyfrowej platformy, integrującej zasoby informacyjne o charakterze przestrzennym, w celu ich publikacji oraz świadczenia związanych z nimi e-usług. Osiągnięte zostały wszystkie zaplanowane we wniosku o dofinansowanie Projektu wskaźniki produktu. Obejmowały one w szczególności uruchomienie e-usług o różnym stopniu dojrzałości oraz digitalizację dokumentów zawierających informacje sektora publicznego w podmiotach biorących udział w Projekcie. Zaplanowane do osiągnięcia na 2023 r. wskaźniki rezultatu zostały osiągnięte, a nawet znacznie przekroczone jeszcze przed tym okresem. Spowodowane to było w szczególności wzrostem popytu na e-usługi, pandemią COVID-19, która wymuszała zdalne załatwianie spraw urzędowych, jak również zmianą przepisów, która wprowadziła od 2022 r. wymóg składania operatów geodezyjnych w formie elektronicznej.

Dzięki realizacji Projektu w skontrolowanych starostwach udało się uzupełnić braki baz EGIB (ewidencja gruntów i budynków), BDOT (baza danych obiektów topograficznych) i GESUT (geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu). Tylko w jednej jednostce przetworzono w wymaganym terminie dane z zasobu geodezyjno-kartograficznego do postaci cyfrowej. We wszystkich starostwach stwierdzono błędy w prowadzeniu baz EGIB, GESUT i BDOT. W ocenie NIK, z uwagi na skalę i rodzaj nie miały one istotnego wpływu na jakość i wiarygodność zawartych w nich danych. Wskazuje to jednak na potrzebę dokonywania ich ciągłej weryfikacji w starostwach z wykorzystaniem dostępnych narzędzi, zarówno w ramach posiadanego oprogramowania, jak i walidatorów zewnętrznych.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała również **realizację zadań publicznych na rzecz resortu finansów przez Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. oraz Centrum Informatyki Resortu Finansów**¹¹⁵ i oceniła, że Minister Finansów nie przygotował należyście reorganizacji obszaru IT. Zadania związane m.in. z rozwojem i utrzymaniem oprogramowania oraz udzielaniem zamówień teleinformatycznych były rozproszone i realizowane w różnym zakresie przez jednostki resortu finansów: Ministerstwo Finansów (MF), Centrum Informatyki Resortu Finansów (CIRF) oraz Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. (AKMF). Funkcjonowanie przyjętego modelu realizacji zadań publicznych Minister monitorował w sposób nierzetelny, pomimo założenia polegającego na ich centralizacji.

Podejmowane w latach 2017–2023 (do zakończenia kontroli NIK) działania związane z przebudową obszaru IT w resorcie finansów powodowały negatywne zmiany w całym resorcie finansów, w tym o charakterze kadrowym i majątkowym. Na przemian decydowano o centralizacji usług wsparcia informatycznego, po czym ze zmian się wycofywano. Jednym ze skutków reorganizacji obszaru IT w resorcie finansów był odpływ wyspecjalizowanych pracowników IT. Ponadto zmiany miały objąć przeniesienie części majątku ruchomego IT z 708 jednostek MF do CIRF. Brak analizy prawnych i technicznych uwarunkowań tej operacji sprawił, że w kwietniu 2021 r. poddano w wątpliwość zasadność i faktyczną możliwość wykonania tego obowiązku z uwagi na wysoki stopień komplikacji procesu inwentaryzacji tego majątku. Inwentaryzację tę prowadziły 152 zespoły, a cała operacja wydłużyła się do 2022 r. Ostatecznie pod koniec roku 2022 w Ministerstwie wstrzymano przenoszenie licencji do CIRF. Nie zawarto żadnych umów ustalających zasady, warunki i terminy użyczenia przez CIRF majątku IT jednostkom MF. Do ksiąg rachunkowych CIRF nie wprowadzono ponad 161 tys. składników majątku ruchomego IT o wartości blisko 535 mln zł (lub wprowadzono z opóźnieniem), co naruszało przepisy ustawy o rachunkowości. Po nieudanej reformie z 2021 r. kolejną reorganizację IT resortu finansów zaplanowano od 1 stycznia 2023 r. w celu wdrożenia tzw. nowego modelu IT, w ramach którego m.in. zadania rozwojowe IT miały zostać przeniesione z CIRF do spółki Aplikacje Krytyczne, a wsparcie bezpośrednie jednostek Krajowej Administracji Skarbowej – ponownie rozproszone w całym resorcie. Jednakże i tym razem nie poprzedzono kolejnych zmian rzetelną analizą. W listopadzie 2022 r. zdecydowano o decentralizacji usług wsparcia świadczonych dotąd w CIRF, co miało oznaczać przeniesienie blisko 1,5 tys. pracowników IT z CIRF z powrotem do macierzystych jednostek MF. Powołany zespół ostatecznie zarekomendował pozostawienie zadań wsparcia bezpośredniego w CIRF, a w maju 2023 r. zapadła decyzja o wstrzymaniu decentralizacji.

¹¹⁵ Realizacja zadań publicznych na rzecz resortu finansów przez Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. oraz Centrum Informatyki Resortu Finansów (D/22/510).

Zmiany wprowadzone w 2021 r. nie poprawiły jakości świadczonych przez CIRF usług wsparcia bezpośredniego dla KAS. Ministerstwo przyjęło model finansowania działalności CIRF polegający na nieustannym dostosowywaniu planu finansowego do wydatków jednostki. Limity środków przyznawane Centrum w ustawach budżetowych były zbyt niskie, toteż Minister Finansów nieustannie (nawet 143 razy w ciągu jednego roku) zwiększał pulę tych środków i przesuwał je pomiędzy podziałkami klasyfikacji budżetowej. Kolejne plany budżetowe CIRF musiały być zwiększane (rekord to ponad 335 %), a z racji długotrwałości postępowań o udzielenie zamówienia publicznego środki nie były wykorzystywane w danym roku, dlatego przesuвано zaplanowane a niezrealizowane zadania do wykazu wydatków niewygasających, by móc je zrealizować z tych środków w kolejnym roku.

Minister Finansów nie pełnił prawidłowo nadzoru nad spółką celową Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. Spółka tworzyła oprogramowanie dla ministerstwa bez uzgodnionych kosztorysów i na podstawie przeszacowanych dotacji. Kontrola NIK wykazała, że w latach 2017–2023 Aplikacje Krytyczne sp. z o.o. nie wystawiła ani jednej faktury w celu rozliczenia świadczonych na rzecz Ministra usług, mimo że je realizowała w ramach zleceń na tworzenie oprogramowania. Było to niezgodne z umową z Ministrem i ustawą o spółce celowej. W latach 2020–2022 AKMF wydatkowała środki publiczne w sposób niecelowy i nieoszczędny. Minister przez te sześć lat nie monitorował spółki w sposób należyty, nie doprowadził do prawidłowych rozliczeń i nie podjął żadnych działań nadzorczych. Oprogramowanie przekazywane nieodpłatnie przez AKMF ewidencjonowano w Ministerstwie w znacznej części z opóźnieniem sięgającym nawet 699 dni, co było niezgodne z ustawą o podatku dochodowym od osób prawnych i ustawą o rachunkowości. Dotyczyło to 79 % oprogramowania o łącznej wartości inwentarzowej 60,3 mln zł.

W związku ze stwierdzonymi w toku kontroli nieprawidłowościami NIK skierowała do właściwego naczelnika urzędu skarbowego oraz do prokuratury zawiadomienie o podejrzeniu popełnienia przestępstwa skarbowego oraz przestępstwa polegającego na nierzetelnym prowadzeniu ksiąg rachunkowych Ministerstwa oraz CIRF.

Polskę dzieli dystans do europejskich liderów zarówno pod względem poziomu zastosowania technologii chmurowych, jak i tempa, w jakim jej wdrożenia postępują. Poziom wdrożenia rozwiązań chmurowych jest 14-krotnie niższy niż w najbardziej zaawansowanych cyfrowo gospodarkach Europy Północnej i 1,5-krotnie niższy niż średnia dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Mając to na uwadze, NIK skontrolowała **funkcjonowanie systemu Zapewnienia Usług Chmurowych (ZUCH) w ramach Wspólnej Infrastruktury Informatycznej Państwa**¹¹⁶.

ZUCH wdrożony i prowadzony przez Ministra Cyfryzacji w latach 2020–2022 miał m.in. służyć oferowaniu i pozyskiwaniu usług chmurowych dla administracji publicznej i dostawców zewnętrznych – nowoczesnych i bezpiecznych rozwiązań informatycznych, a także być rozwiązaniem korzystnym dla użytkowników, przemyślanym pod względem potrzeb administracji, bezpieczeństwa, dostępności i trendów rynkowych.

Na wdrożenie, rozbudowę i utrzymanie Systemu w latach 2020–2022 wydatkowano szacunkowo 3,5 mln zł, ale nie zawarto żadnej umowy na usługi chmurowe przy udziale Systemu. W okresie objętym kontrolą wdrożono pierwszą wersję systemu – w kwietniu 2020 r. oraz drugą (z dodatkowymi funkcjonalnościami) – w maju 2021 r. ZUCH nie spełnił jednak swojej roli. Nie zagwarantowano w pełni bezpieczeństwa oferowanych usług. Dopuszczono do Systemu i umożliwiono oferowanie usług trzem sprzedającym, którzy nie spełniali wymagań cyberbezpieczeństwa określonych w regulaminie ZUCH. Użytkownikom Systemu nie zapewniono bieżącego wsparcia w przyjmowaniu zgłoszeń i rozwiązywaniu problemów technicznych. Nie zapewniono funkcjonowania usługi HelpDesk ani bieżącej obsługi spraw użytkowników.

Minister nierzetelnie wywiązywał się z funkcji operatora Systemu – nie monitorował funkcjonalności platformy ZUCH i poszczególnych jej komponentów w sposób zapewniający kompletną i bieżącą wiedzę o jej funkcjonowaniu, w tym o istotnych problemach dotyczących jej utrzymania i użytkowania.

Najwyższa Izba Kontroli skierowała zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w zakresie niezatwierdzenia w terminie rozliczeń dotacji, na podstawie których finansowano budowę i wdrożenie ZUCH.

¹¹⁶ Funkcjonowanie systemu Zapewnienia Usług Chmurowych w ramach Wspólnej Infrastruktury Informatycznej Państwa (I/22/008/LPO).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Rozwój nowych technologii otwiera wiele możliwości, ale wiąże się także z licznymi zagrożeniami. Mając na uwadze, że ochrona danych osobowych to jeden z najważniejszych aspektów bezpiecznego korzystania z nowoczesnych technologii, NIK skontrolowała 12 jednostek samorządu terytorialnego w województwie podlaskim. Sprawdzono jak zapewniana jest **ochrona i prawidłowość przetwarzania danych, w tym danych osobowych gromadzonych w formie elektronicznej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz podległe im jednostki organizacyjne**¹¹⁷. W ocenie NIK podstawowe elementy systemu ochrony danych osobowych w jednostkach samorządowych były nieskuteczne. Najwyższa Izba Kontroli zdiagnozowała systemowy charakter nieprawidłowości w dziedzinie ochrony i przetwarzania danych, w tym danych osobowych w jednostkach samorządowych.

W wyniku realizacji kontroli wieloletnie zaniedbania związane z ochroną danych osobowych, nieświadomość zagrożeń, brak jednoznacznych wytycznych. W rezultacie kontroli wyeliminowano korzystanie (niekiedy kilkunastoletnie) z adresów mailowych utworzonych w domenach komercyjnych bez zawarcia wymaganych rozporządzeniem RODO umów powierzenia przetwarzania danych osobowych. W wyniku realizacji kontroli zmieniono adresy mailowe w 45 jednostkach samorządowych, w tym m.in. w trzech urzędach, ośmiu instytucjach kultury, 10 ośrodkach pomocy społecznej oraz 15 placówkach oświatowych. Łącznie zrezygnowano z używania blisko 250 adresów mailowych wykorzystywanych do celów służbowych, a zlokalizowanych na domenach komercyjnych bez zawarcia stosownych umów gwarantujących odpowiedni poziom bezpieczeństwa.

Analiza szczegółowa wykazała, że w skrzynkach e-mailowych w sposób nieprawidłowy przetwarzano takie rodzaje danych jak: dane osobowe osób fizycznych (imiona, nazwiska, adresy, numery PESEL, numery telefonów), dane o ich stanie zdrowia (m.in. wyniki badań lekarskich), dane o korzystaniu ze świadczeń opieki społecznej, dane o zatrudnieniu i wysokości wynagrodzenia oraz dane o sytuacji rodzinnej (m.in. opisy diagnoz w poradniach psychologiczno-pedagogicznych). Usunięto ponad 1,3 tys. dokumentów z Biuletynów Informacji Publicznej – były to oświadczenia majątkowe, których okres publikacji wynosi sześć lat, a niektóre z nich dotyczyły roku 2002. Ponadto w siedmiu samorządach zmieniono zasady transmitowania i publikowania posiedzeń organów stanowiących. Przeprowadzono również rozpoznanie sfery wymiaru sprawiedliwości. Problem może dotyczyć korespondowania za pośrednictwem poczty elektronicznej z biegłymi sądowymi, którzy podają adresy mailowe znajdujące się na bezpłatnych domenach komercyjnych (83 % z nich), co może świadczyć o dużym ryzyku, że nie zawarli oni umowy przetwarzania danych osobowych z właścicielem domeny, podobny problem dotyczyć może też tłumaczy przysięgłych (88 %), ławników (80 %) i mediatorów (73 %). W 2024 r. planowane są dalsze prace w ramach tego zagadnienia.

Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła funkcjonowanie jednego z najbardziej istotnych dla obywateli systemów informatycznych, tj. **systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK 2.0) oraz zarządzanie Funduszem Celowym CEPiK**¹¹⁸. Budowa systemu CEPiK 2.0 nie została zakończona pomimo upływu dziesięciu lat, co NIK oceniła negatywnie. Podejmowane przez Ministra Cyfryzacji działania zmierzające do zakończenia jego budowy i udostępnienia CEPiK 2.0, m.in. w części dotyczącej Centralnej Ewidencji Kierowców oraz kolejnych e-usług dla obywateli były nieskuteczne, gdyż kluczowy projekt „Modernizacja CEPiK”, nie wszedł dotychczas w fazę realizacji. Zapewniono utrzymanie i rozwój istniejącego już systemu CEPiK, jednak przy korzystaniu z niego występuje wiele problemów i błędów, których rozwiązanie zapewni udostępnienie planowanych funkcjonalności nowego systemu.

Minister Cyfryzacji niewłaściwie zarządzał Funduszem Celowym CEPiK w zakresie ustalania stanu należności Funduszu oraz weryfikacji zgodności danych zawartych w sprawozdaniach z opłat ewidencyjnych z danymi w systemie CEPiK. Czynności egzekucji należności nie były prowadzone lub były prowadzone z opóźnieniem. Należy też zauważyć, że z Funduszu CEPiK pokrywane były wysokie koszty różnych zadań związanych głów-

¹¹⁷ *Zapewnienie ochrony i prawidłowego przetwarzania danych, w tym danych osobowych gromadzonych w formie elektronicznej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz podległe jednostki organizacyjne na stronach internetowych, pocztę elektroniczną oraz w związku z odbywającymi się sesjami organów uchwałodawczych (I/23/002/LBI).*

¹¹⁸ *Funkcjonowanie systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK 2.0) oraz zarządzanie Funduszem Celowym CEPiK (P/23/004).*

nie z informatyzacją państwa, które nie dotyczyły jednak systemu CEPiK. W latach 2019–2023 (do 30 czerwca 2023 r.) wydatki te stanowiły od 35,7 % do 77,5 % ogółu poniesionych kosztów Funduszu CEPiK. Było to jednak zgodne z obowiązującymi od 2019 r. przepisami.

Centralny Ośrodek Informatyki prawidłowo wywiązywał się z realizacji powierzonych zadań w zakresie funkcjonowania i rozwoju bazy centralnej CEPiK oraz jej integracji z innymi rozwiązaniami informatycznymi wykorzystywanymi przez użytkowników końcowych tego systemu. NIK oceniła pozytywnie realizację przez Polską Wytwórnę Papierów Wartościowych S.A. zadań związanych z funkcjonowaniem i rozwojem oprogramowania służącego wspomaganie procesów rejestracji pojazdów, wydawania uprawnień do kierowania pojazdami i uzyskania uprawnień do kierowania pojazdami w ramach CEPiK, realizowanych przez stacje kontroli pojazdów i starostwa. Skontrolowane starostwa powiatowe prawidłowo realizowały zadania w zakresie rejestracji pojazdów oraz wydawania praw jazdy z wykorzystaniem systemu informatycznego CEPiK. Podejmowano w nich odpowiednie działania w razie stwierdzenia błędów i rozbieżności danych zgromadzonych w Centralnej Ewidencji Pojazdów (CEP). Objęte kontrolą stacje kontroli pojazdów prawidłowo wprowadzały w systemie CEPiK dane w związku z badaniami technicznymi pojazdów oraz prawidłowo naliczały i pobierały opłaty na rzecz Funduszu CEPiK. Ponad połowa badanych stacji kontroli pojazdów (57 %) nie przekazywała w terminie wszystkich wymaganych w tym okresie opłat ewidencyjnych do Funduszu CEPiK, a pięć (z 14 stacji) nie przesłało do Ministra Cyfryzacji wszystkich wymaganych w tym okresie sprawozdań z pobranych i przekazanych opłat ewidencyjnych.

2.8. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. Turystyka

W 2023 r. NIK kontynuowała rozpoczęte w poprzednim roku badanie państwowych spółek medialnych. Informacja na temat gospodarki majątkowej Polskiego Radia SA ukazała się w 2022 r.¹¹⁹, natomiast w 2023 r. zakończyła się jedna z ważniejszych kontroli NIK dotycząca **funkcjonowania, gospodarki finansowej i wydatkowania środków przez spółkę Telewizja Polska SA** (dalej także: TVP SA lub TVP)¹²⁰. Zaznaczyć należy, iż kontrola ta dotyczyła gospodarki finansowej i powiązanej z nią gospodarki kadrowo-płacowej; kontrolerzy nie oceniali merytorycznie treści tworzonych i emitowanych przez TVP audycji. Ocena kontrolowanej działalności przez NIK była negatywna.

Działalność Telewizji Polskiej SA finansowana była w głównej mierze środkami publicznymi, których udział w przychodach ze sprzedaży w latach 2021–2022 wynosił ponad 60 %. Okoliczność ta miała szczególne znaczenie w kontekście stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie wydatkowania środków przez TVP SA. W poszczególnych aspektach NIK stwierdziła naruszenia zasad legalności, rzetelności, celowości lub gospodarności. W konsekwencji skala stwierdzonych nieprawidłowości, ich wymiar finansowy, jak również charakter wskazujący na ryzyko ich powielania się, niezależnie od istnienia również stanów prawidłowych w działalności jednostki, nie pozwoliły na pozytywną ocenę kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie i przesądziły o umotywowanych podstawach negatywnej oceny działalności spółki Telewizja Polska SA w okresie objętym kontrolą.

Spółka podejmowała, bez odpowiedniego zabezpieczenia finansowego, decyzje o uruchomieniu wysokobudżetowych inwestycji budowlanych. Przed podjęciem decyzji o uruchomieniu inwestycji Spółka nie zapewniła trwałych w długoterminowej perspektywie czasowej i adekwatnych co do wysokości źródeł finansowania tych inwestycji, przy jednoczesnym braku pokrycia majątku trwałego kapitałem stałym. Powyższe prowadziło do wzrastającego ryzyka utraty płynności finansowej czy też trudności w jej utrzymaniu.

W Spółce wystąpiły przypadki nabywania licencji z naruszeniem przyjętych reguł, z przekroczeniem zakresu udzielonych pełnomocnictw i przy wykorzystaniu mechanizmu dzielenia zakupów – sztucznego podzielenia zakupu, tak aby wartość poszczególnych umów zawieranych tego samego dnia lub w krótkich odstępach czasu z tym samym podmiotem nie przekroczyła, z uwagi na limity kwotowe pełnomocnictw do kwoty 150 tys. zł brutto, a także dokonywania w imieniu Spółki czynności przekraczających zakres zwykłego zarządu bez uzyska-

¹¹⁹ *Gospodarka majątkowa i finansowa spółek radiofonii publicznej (P/22/020).*

¹²⁰ *Funkcjonowanie, gospodarka finansowa i wydatkowanie środków przez spółkę Telewizja Polska SA (I/22/004/KST).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

nia zgody Zarządu Spółki. Praktyka taka, w ocenie NIK, prowadziła do ograniczenia kodeksowej roli Zarządu w prowadzeniu spraw Spółki, a także istotnie ograniczała wiedzę Zarządu Spółki o działaniach podejmowanych w TVP SA.

W badanej działalności wystąpiły także przypadki niegospodarności polegające na zakupie lub wyprodukowaniu za łączną kwotę 1310,6 tys. zł audycji, które nie zostały wyemitowane lub zaplanowane do emisji, co stanowiło również działanie nierzetelne.

W działalności Telewizji Polskiej SA wystąpiły istotne rodzajowo i wartościowo nieprawidłowości związane z uruchomieniem w 2022 r. serwisu internetowego i aplikacji SwipeTo. Koszty ich utworzenia, prowadzenia i utrzymania do dnia 31 maja 2023 r. wyniosły 21 557,9 tys. zł netto. Utworzenia SwipeTo nie poprzedzono zleceniem i przeprowadzeniem badań i analiz w zakresie jego działalności, co stanowiło nierzetelność i niegospodarność w postępowaniu Spółki.

Stwierdzono, że 67 z 91 badanych umów na usługi dziennikarskie i produkcyjne zostało zawartych w trakcie ich wykonywania lub po ich wykonaniu. Skutkiem takiej praktyki zawierania umów było bezprawne wykorzystywanie w niektórych przypadkach autorskich praw majątkowych do utworów wytworzonych w okresie do dnia podpisania umowy.

Wynagradzanie członków organów korporacyjnych spółki Telewizja Polska SA, z zastrzeżeniem stwierdzonych uchybień, odpowiadało obowiązującym regulacjom. Kluczowa, stwierdzona w tym zakresie, nieprawidłowość dotyczyła nierzetelnego i niezgodnego z treścią uchwały Nadzwyczajnego Walnego Zgromadzenia Spółki ustalenia celów zarządczych dla Członków Zarządu na 2021 i 2022 rok. Na podstawie tak ustalonych celów zarządczych członkom zarządu wypłacono w 2022 i 2023 r. wynagrodzenie uzupełniające za lata poprzedzające w łącznych kwotach 739,8 tys. zł i 621,7 tys. zł (w sumie 1361,5 tys. zł), w których odpowiednio 30 % i 20 % kwot stanowiły kwoty wynagrodzenia uzupełniającego wynikającego z realizacji działań opartych na nierzetelnie ustalonych celach zarządczych.

Prowadzona przez Telewizję Polską SA w latach 2021–2022 polityka kadrowo-płacowa oraz sfera zawierania umów dotknięte były różnicowanymi i licznymi niedostatkami i nieprawidłowościami.

W Spółce stosowana była praktyka zwalania pracowników z obowiązku świadczenia pracy z zachowaniem prawa do wynagrodzenia, również w przypadkach mogących uzasadniać rozwiązanie stosunku pracy. Według stanu na dzień 31 maja 2023 r. spowodowała ona poniesienie przez Telewizję Polską SA kosztów w kwocie ponad 1,4 mln zł.

W Spółce nie uregulowano trybu zwalniania pracowników z zakazu konkurencji. Zarząd TVP SA zwalniał pracowników z zakazu konkurencji, pomimo że zakaz obowiązywał wszystkich pracowników Spółki, co miało cechy działań uznaniowych. Co więcej, brak procedur spowodował niejednolite postępowanie Zarządu Spółki w stosunku do osób, które łamały zakaz konkurencji w trakcie trwania stosunku pracy. Przykładowo wystąpił przypadek pracownika TVP SA, który mimo, że łamał zakaz konkurencji na odstąpienie od którego Zarząd Spółki wyraził następnie zgodę, to Telewizja Polska SA zawarła ze spółką prawa handlowego z jego udziałem umowy na świadczenie usług na łączną kwotę blisko 9,5 mln zł.

Brak monitoringu i nadzoru nad przestrzeganiem zakazu konkurencji skutkowało przypadkami łamania zakazu konkurencji przez pracowników TVP SA, których Spółka nie zidentyfikowała.

Zarząd Spółki przyznawał niektórym pracownikom wynagrodzenia zasadnicze wyższe niż maksymalne określone w regulaminie wynagradzania. Skala udzielonych podwyżek (liczba pracowników i kwoty) wskazała, iż nie było to działanie w indywidualnych i szczególnie uzasadnionych przypadkach, lecz miało charakter systemowy, a jednocześnie uznaniowy – gdyż podwyżki wynagrodzeń nie obejmowały wszystkich, lecz określonych pracowników Spółki. Dotyczyło to w 2020 r. – 184 pracowników, w 2021 r. – 245, w 2022 r. – 373 pracowników. Niektórym pracownikom, na wniosek dyrektorów, podwyższano wynagrodzenia co roku, podczas gdy większość nie otrzymywała podwyżek. Przyznawanie przez Zarząd Spółki wynagrodzeń przekraczających maksymalną stawkę dla stanowiska określoną w regulaminie wynagradzania doprowadziło do znaczących dysproporcji wynagrodzeń pracowników zatrudnionych w TVP SA na tych samych stanowiskach.

W latach 2021–2022 jednostki organizacyjne Spółki, w szczególności Telewizyjna Agencja Informacyjna, TVP3 oraz Agencja Kreacji Rozrywki i Oprawy, zawierały umowy cywilnoprawne z pracownikami w zakresie tworzenia i produkcji audycji, podejmując niejednokrotnie działania z pominięciem procedur obowiązujących w Spółce. Stwierdzoną nieprawidłowością ukazującą ww. zjawiska był fakt zawarcia w latach 2021–2022 dziewięciu umów cywilnoprawnych z dyrektorem-redaktorem naczelnym jednej z jednostek organizacyjnych Telewizji Polskiej SA na łączną kwotę ponad 1,5 mln zł, na mocy których faktycznie wydatkowano niespełna 1,1 mln zł. Co więcej, umowy te były zawierane z ww. dyrektorem przez jego podwładnych – trzech zastępców dyrektora, a dodatkowo były dzielone w taki sposób, aby nie przekroczyć wartości granicznych posiadanych przez nich pełnomocnictw, tj. 150 tys. zł lub 300 tys. zł.

W obszarze zawierania umów cywilnoprawnych w TVP SA wystąpiły również inne nieprawidłowości, którym sprzyjał fakt, iż w Spółce nie prowadzono w badanym okresie centralnego monitoringu umów cywilnoprawnych zawieranych z pracownikami przez dyrektorów jednostek organizacyjnych, a brak scentralizowanego rejestru umów w Spółce skutkowało niejednokrotnie zawieraniem wielu umów z tym samym pracownikiem i stwarzało ryzyko uznaniowości w zlecaniu dodatkowo płatnych zadań wytypowanym pracownikom.

Ustalenia poczynione przez NIK wskazały, iż prowadzona w Spółce w badanym okresie polityka kadrowo-płacowa i sfera zawiera umów cywilnoprawnych z pracownikami i współpracownikami dotknięta była licznymi i istotnymi, również z finansowego punktu widzenia, nieprawidłowościami oraz zaistniały w niej okoliczności wskazujące na przypadki działania w sytuacjach konfliktu interesów i relacji mogących prowadzić do zjawisk korupcyjnych. Jednocześnie brak dostatecznych instrumentów zarządczych, w tym zapewniających przejrzystość procesów decyzyjnych oraz agregację i wymianę informacji w Spółce o zawieranych umowach, jak również brak dostatecznego zainteresowania i nadzoru nad tą sferą funkcjonowania ze strony Zarządu Spółki w badanym okresie, wytworzył występowanie w spółce Telewizja Polska SA warunków sprzyjających powstawaniu nieprawidłowości, na szkodę samej spółki i – ze względu na przedmiot działalności spółki – ważnego interesu publicznego.

W związku z dokonanymi ustaleniami kontrolnym, NIK w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Prezesa Zarządu Spółki Telewizja Polska SA sformułowała dwie uwagi oraz 29 wniosków pokontrolnych dotyczących zróżnicowanych aspektów działalności TVP SA. NIK podjęła również inne uzasadnione działania, kierując powiadomienia i zawiadomienia do innych organów państwa. Wyniki kontroli podlegały również przedstawieniu na posiedzeniu Komisji Kultury i Środków Przekazu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Uzasadnieniem dla podjęcia **kontroli finansowania kinematografii**¹²¹ były – oprócz znacznych środków publicznych przeznaczanych na finansowanie kinematografii – wyniki analizy przedkontrolnej, z uwzględnieniem wyników kontroli przeprowadzonej w 2014 r.¹²² Kontrolą tą, przeprowadzoną m.in. w Polskim Instytucie Sztuki Filmowej (PISF) i Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego, objęto dofinansowanie przedsięwzięć z zakresu kinematografii na zasadach określonych w ustawie o kinematografii, a także ustawie o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej oraz aktach wykonawczych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizowanie przez Ministra zadań określonych w ustawie o kinematografii. Powoływał on ekspertów opiniujących wnioski o dofinansowanie przedsięwzięć oraz wydawał i zmieniał akty wykonawcze do tej ustawy. System wyboru dofinansowywanych przedsięwzięć w dziedzinie kinematografii był zgodny z przepisami ustawy o kinematografii oraz rozporządzenia w sprawie dofinansowania przedsięwzięć. Jednakże w odniesieniu do realizacji zadań, wynikających z ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej, stwierdzono, iż wprowadzony rozporządzeniem Ministra KiDN z dnia 22 grudnia 2021 r. i obowiązujący od 1 stycznia 2022 r. test kwalifikacyjny nie spełniał funkcji określonej w ustawie o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej, w wyniku zastosowania nowego zakresu punktacji oraz nowych kryteriów z nieostryimi określeniami (przy czym istotnym jest, że odpowiednia liczba punktów uzyskanych w teście kwalifikacyjnym jest warunkiem przyznania wsparcia finansowego). NIK zwróciła także

¹²¹ *Finansowanie kinematografii (P/23/022).*

¹²² *Por. Finansowanie kinematografii przez Polski Instytut Sztuki Filmowej (PISF), (P/14/026).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

uwagę na niedostateczne w stosunku do potrzeb środki finansowe przekazywane przez Ministra na produkcję audiowizualną. Środki te w latach 2020–2023 stanowiły niespełna 50 % kwot maksymalnego limitu wydatków, określonych w ustawie o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej. Ponadto ustalono, że długotrwałe (pięć miesięcy) procedowanie przez Ministra decyzji ws. interpretacji przepisu ustawy o kinematografii i kolejne trzy miesiące trwające procedowanie decyzji przez Dyrektora PISF poskutkowało naliczeniem odsetek i wydaniem z tego tytułu środków publicznych w kwocie 370,3 tys. zł. O ile Minister sprawował nadzór i kontrolę nad instytucjami prowadzącymi działalność oraz realizującymi przedsięwzięcia w dziedzinie kinematografii zgodnie z przepisami, w tym ustawy o kontroli w administracji rządowej, to stosowane mechanizmy kontroli rozliczenia środków dotacji celowej udzielonej PISF na wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej nie pozwoliły na zidentyfikowanie nieprawidłowości, które ujawniła w tym zakresie kontrola NIK. W jej trakcie stwierdzono, że PISF nie dokonał zwrotu do budżetu państwa części dotacji w kwocie 7 mln zł, która została pobrana w nadmiernej wysokości – w związku z rozwiązaniem umów o wsparcie finansowe z przedsiębiorcami i przeznaczył te środki na inne projekty w ramach wsparcia produkcji audiowizualnej. PISF niezetelnie informował też Ministra o wykorzystaniu w 2020 r. i 2022 r. środków dotacji celowej przeznaczonej na wsparcie finansowe, a także nie dokonał korekty przedstawionych Ministrowi rozliczeń. Ponadto ustalono, że w 73 przypadkach na 115 skontrolowanych Instytut nie dotrzymał terminu, określonego w art. 26 ust. 2 ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej, na weryfikację raportów złożonych przez przedsiębiorców po zakończeniu prac objętych wsparciem finansowym. PISF prowadził kontrole podmiotów, którym udzielił dofinansowań, w trybie określonym w rozporządzeniu w sprawie kontroli, wydanym na podstawie art. 26 ust. 2 ustawy o kinematografii. Kontrolą obejmowano corocznie niespełna 7 % beneficjentów, w wypadku pozostałych poprzestając na analizie raportów. PISF nie sporządzał wymaganych przepisami, pisemnych wystąpień do podmiotów kontrolowanych zawierających opis ustalonego stanu faktycznego i jego ocenę. Nie podjął też działań w stosunku do trzech podmiotów kontrolowanych, mimo że nie złożyły one wyjaśnień do wniosków i zaleceń pokontrolnych PISF. Ponadto Instytut w ograniczonym zakresie korzystał z uprawnień do prowadzenia kontroli przedsiębiorców, którym przyznano wsparcie finansowe w rozumieniu ustawy o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej, podejmując takie działania tylko raz w latach 2019–2023 (do 30 czerwca). Objęci kontrolą beneficjenci realizowali obowiązki wynikające z zawartych z Instytutem 11 umów na łączną kwotę 28,6 mln zł. Stwierdzone przez NIK nieprawidłowości polegały na: nieprowadzeniu odrębnej dokumentacji finansowo-księgowej dla celów rozliczenia wydatkowania dotacji udzielonej przez PISF, nieprawidłowym dokumentowaniu wydatkowania środków publicznych, złożeniu raportów końcowych po terminie wynikającym z zawartych umów lub zawierających błędy lub braki. W rezultacie kontroli sformułowano 13 wniosków pokontrolnych. Wnioski do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego dotyczyły zmiany testu kwalifikacyjnego tak aby spełniał on funkcję określoną w ustawie o finansowym wspieraniu produkcji audiowizualnej, zwiększenia środków na wsparcie finansowe produkcji filmowej, wypracowania mechanizmów umożliwiających identyfikowanie nieprawidłowości w rozliczeniach dotacji celowej udzielonej PISF na wsparcie finansowe i wzmocnienia nadzoru nad wydatkowaniem środków publicznych przez PISF. Wnioski do Dyrektora PISF dotyczyły dążenia do zwiększenia środków na wsparcie finansowe przedsiębiorców w branży audiowizualnej, zwiększenie udziału finansowania filmów i seriali animowanych, skuteczniejszej kontroli i weryfikacji udzielonej pomocy i rzetelnego prowadzenia rejestrów. Wnioski skierowane do beneficjentów dotyczyły składania wniosków o wsparcie finansowe zgodnych z przepisami ustawy o produkcji audiowizualnej, pozbawionych błędów i braków formalnych oraz prawidłowej realizacji obowiązków wynikających z umów o udzielenie dofinansowania oraz umów o wsparcie finansowe.

NIK w 2023 r. skontrolowała także **funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie**¹²³ (MNW). Badaniem objęto Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN), Muzeum Narodowe w Warszawie (MNW) oraz cztery oddziały Muzeum. Kontrola wykazała, że ponad 260 mln zł trafiło w latach 2019–2022 do Muzeum Narodowego w Warszawie z Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego. Resort przekazywał tej instytucji średnio ok. 65 mln zł rocznie i były to jedne z najwyższych dotacji przyznawanych muzeom nadzorowanym przez ówczesnego MKiDN. Mimo to i przy braku strategicznego dokumentu dotyczącego rozwoju tej instytucji, minister nieprawidłowo nadzorował jej działalność w kwestiach finansowych, jak i organizacyjnych czy mery-

¹²³ Funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie (P/23/023).

torycznych. Jak ustaliła NIK, w okresie objętym kontrolą Muzeum nieprawidłowo przygotowywało i rozliczało działalność wystawową, niewłaściwie ewidencjonowało zbiory muzealne i nie aktualizowało planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych (POZ), a także instrukcji dotyczących przygotowania zbiorów do ewakuacji czy zabezpieczenia przed pożarem, kradzieżą i innymi niebezpieczeństwami grożącymi ich zniszczeniem lub utratą. Zdaniem NIK stanowiło to zagrożenie dla sprawnego zarządzania i organizacji działań, zwłaszcza w kontekście wojny w Ukrainie.

W Muzeum na koniec 2022 r. zgromadzono łącznie 816 568 sztuk muzealiów. Były one prawidłowo ewidencjonowane i opracowywane w księgach inwentarzowych, jednakże w latach 2019–2022 wartość muzealiów wynikająca z ewidencji księgowej (wartość księgowa w 2022 r., tj. 90,8 mln zł w stosunku do roku 2019 wzrosła o 67 %) nie została uzgodniona z księgami inwentarzowymi w związku z brakiem wyceny części posiadanych muzealiów, a Dyrektor Muzeum niezgodności tej nie usunął. Ponadto w Gmachu Głównym i Oddziale w Królikarni nie dotrzymywano terminu przeprowadzenia skontrum muzealiów w okresie pięciu lat od daty zakończenia poprzedniej kontroli. Zbiory zostały zdigitalizowane w 23,7 %, dlatego też aktualny pozostaje wniosek NIK skierowany do Ministra¹²⁴ dotyczący podjęcia działań mających na celu przyspieszenie procesu digitalizacji.

W Muzeum prawidłowo prowadzono księgi rachunkowe i sporządzano roczne sprawozdania finansowe. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in. korzystania ze służbowych kart płatniczych w zakresie wydatków niezwiązanych z działalnością statutową Muzeum (12,3 tys. zł), braku skutecznego systemu monitorowania czasu pracy oraz udzielania zamówień publicznych niezgodnie z regulacjami wewnętrznymi. Także wystawy czasowe były przygotowywane i rozliczane niezgodnie z regulacjami wewnętrznymi w zakresie opiniowania propozycji wystaw, zatwierdzania ich do realizacji oraz rozliczania kosztów w sprawozdaniach z realizacji wystaw niezgodnie z ewidencją księgową.

Funkcjonujący w Muzeum organ doradczy – Kolegium Kuratorów działało niezgodnie ze Statutem Muzeum; nie wydawało opinii w zakresie zrealizowanych wystaw, projektów edukacyjnych i kulturalnych, wydawniczych oraz badawczych i badawczo-naukowych. W latach 2019–2023 nie zaktualizowano planów ochrony zabytków na wypadek konfliktu zbrojnego i sytuacji kryzysowych w Gmachu Głównym oraz oddziałach MNW. Plan Oddziału w Nieborowie i Arkadii wprowadzony został dopiero w trakcie kontroli NIK (poprzedni pochodził z 1983 r.). Instrukcja przygotowania zbiorów do ewakuacji Muzeum oraz Instrukcje bezpieczeństwa pożarowego dla Gmachu Głównego i Kamienicy Krystalla nie spełniały wymogów przepisów w sprawie zabezpieczania zbiorów muzeum przed pożarem, kradzieżą i innym niebezpieczeństwem grożącym ich zniszczeniem lub utratą. Nie zapewniono też właściwych warunków przechowywania muzealiów oraz opracowania Instrukcji bezpieczeństwa pożarowego w wynajmowanym w latach 2019–2023 Magazynie Mebli Zabytkowych w Tarcynie. Stwierdzone zostały także przypadki braku przeglądów stanu technicznego obiektów budowlanych (w Oddziałach w Królikarni, Otwocku Wielkim, Nieborowie i Arkadii) i prowadzenia książki obiektu budowlanego niezgodnie z obowiązującymi przepisami (w Gmachu Głównym oraz oddziałach w Królikarni i Otwocku Wielkim). Ponadto obiekty budowlane Muzeum nie były w pełni dostosowane dla zwiedzających z niepełnosprawnościami.

Nadzór Ministra nad działalnością Muzeum nie był w pełni prawidłowy w obszarze finansowym, organizacyjnym oraz merytorycznym. Choć prawidłowo udzielał on dotacji celowych na zadania inwestycyjne i bieżące Muzeum, to w Ministerstwie nieprawidłowo dokonywano oceny planów działalności Muzeum, rozliczenia udzielonych dotacji celowych na zadania, sporządzania zbiorczych zestawień wykonania budżetu w układzie zadaniowym oraz oceny gospodarki finansowej Muzeum. W zakresie wykorzystania środków publicznych przez Muzeum, w tym dotacji celowych Ministra wystąpiły nieprawidłowości dotyczące m.in.: nieterminowego zwrotu niewykorzystanych części dotacji celowych (20,2 tys. zł), nieprawidłowego dokumentowania wydatków oraz nieprawidłowego ich zatwierdzania (1,5 mln zł). Ponadto w Gmachu Głównym oraz w oddziałach w Królikarni, Wilanowie i Otwocku Wielkim stosowano stawki najmu powierzchni muzealnych, które nie zostały formalnie przyjęte. Minister przez ponad półtora roku nie zapewnił działania Rady Muzeum, bezpośrednio nadzorującej wypełnianie przez Muzeum jego powinności wobec zbiorów i społeczeństwa. Ponadto zaakceptował on

¹²⁴ Por. kontrola *Digitalizacja dóbr kultury w Polsce* (P/14/029).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Regulamin organizacyjny Muzeum niezgodny z jego Statutem. W Ministerstwie nie opracowano aktualnej oceny Muzeum za cały rok 2022 oraz za trzy kwartały (2022 r. i 2021 r.), zatem Minister nie dysponował pełną i bieżącą informacją na temat realizacji zadań Muzeum w tym okresie. Przyczyną tego stanu rzeczy było niezapewnienie odpowiedniej organizacji pracy komórek organizacyjnych Ministerstwa realizujących nadzór merytoryczny i finansowy nad działalnością Muzeum. Kontrola zakończyła się sformułowaniem 11 wniosków pokontrolnych. Wnioski skierowane do Ministra Kultury i Dziedzictwa narodowego dotyczyły m.in. powoływania członków Rady Muzeum działającej przy Muzeum zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, zapewnienia spójności pomiędzy Statutem Muzeum, regulaminem organizacyjnym oraz aktualną strukturą organizacyjną Muzeum, zapewnienia skutecznych mechanizmów nadzoru nad Muzeum w zakresie: działalności merytorycznej i finansowej Muzeum, planowania i przeprowadzania kontroli działalności merytorycznej Muzeum i bieżącego monitorowania realizacji zadań Muzeum przez komórki organizacyjne Ministerstwa.

Wnioski skierowane do Dyrektora Muzeum Narodowego w Warszawie dotyczyły: zintensyfikowania działań w celu wprowadzenia dokumentu strategicznego dotyczącego rozwoju Muzeum, zwiększenia nadzoru nad ewidencjonowaniem zbiorów muzealnych, zapewnienia przestrzegania obowiązujących zasad i procedur w zakresie przygotowania, realizacji i rozliczania wystaw, zwiększenia nadzoru nad bezpieczeństwem oraz stanem zachowania zbiorów muzealnych, zapewnienia właściwych warunków magazynowania zbiorów muzealnych, zwiększenia nadzoru nad prowadzeniem gospodarki finansowej oraz wykorzystaniem środków publicznych oraz podjęcia działań modernizacyjnych i remontowych w celu poprawy stanu technicznego obiektów budowlanych i ich dostosowania dla zwiedzających z niepełnosprawnościami, jak również zwiększenia nadzoru nad przeprowadzaniem kontroli stanu technicznego tych obiektów.

Drugim muzeum będącym przedmiotem zainteresowania NIK było **Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku**¹²⁵. W latach 2019–2022 (do 30 czerwca) gospodarka finansowa Muzeum prowadzona była prawidłowo, z wyjątkiem sposobu planowania i wydatkowania środków z budżetu państwa na realizację inwestycji budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939”. W okresie objętym kontrolą dotacje celowe na budowę Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 przekazywane przez Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego (MKiDN) znacząco przekraczały jego potrzeby. Od stycznia 2020 r. do końca czerwca 2022 r. wydatki związane z tą inwestycją (razem z wydatkami niewygasającymi z upływem roku budżetowego) wyniosły ponad 6,1 mln zł, niecałe 13 % kwoty zaplanowanej do wydania na 2020 r. i 2021 r. Z dotacji zaplanowanych na 2020 r. wykorzystano jedynie 4,3 %, a na 2021 r. jeszcze mniej, bo zaledwie 1,6 %. Natomiast w wykazie wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego w 2020 r. ujęto niemal 26 mln zł, czyli blisko 96 % środków z dotacji celowych przeznaczonych na wydatki inwestycyjne, a w kolejnym roku ok. 21 mln zł, a więc ponad 98 %. W latach 2020–2021 na realizację inwestycji na Westerplatte w budżecie państwa zaplanowano środki w wysokościach nieadekwatnych do możliwości ich wykorzystania przez muzeum w Gdańsku. W tej sprawie istotne jest również to, że do zakończenia kontroli prowadzonej przez NIK (30 września 2022 r.) Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego nie wniósł pod obrady rządu wieloletniego finansowania budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939. Doszło do tego, mimo że dyrektor muzeum w Gdańsku przekazał ministrowi pierwszy taki dokument już w kwietniu 2020 r. W opinii NIK minister nie przedstawił projektu m.in. z powodu nieprzejrzystego określenia zakresu działania komórek organizacyjnych w resorcie. Dopiero bowiem w grudniu 2021 r., w następstwie sporu dotyczącego kompetencji w zakresie załatwiania sprawy, dyrektor generalny MKiDN powierzył przygotowanie programu Departamentowi Dziedzictwa Kulturowego, a nadzór nad realizacją inwestycji – Departamentowi Finansowemu. Zdaniem NIK bez wieloletniego planu dotyczącego budowy Muzeum Westerplatte i Wojny 1939 nie można było zapewnić ani ciągłości finansowania tej inwestycji, ani bieżącego monitorowania związanych z nią prac. To z kolei mogło prowadzić do tego, że środki na budowę placówki na Westerplatte mogły być wydawane przez muzeum w Gdańsku mniej efektywnie. W okresie objętym kontrolą (lata 2019–2022 do 30 czerwca) opracowane przez muzeum w Gdańsku i zaakceptowane przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego programy dotyczące budowy Muzeum Westerplatte wbrew przepisom nie zawierały niektórych elementów, przede wszystkim oceny efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej. NIK miała również zastrzeżenia do nadzoru MKiDN nad

¹²⁵ *Gospodarka finansowa Muzeum II Wojny Światowej (P/22/054).*

placówką w Gdańsku, który zdaniem NIK nie zawsze był sprawowany prawidłowo. Ponadto przeprowadzona przez NIK kontrola pokazała, że w nowelizacji ustawy budżetowej na inwestycję na Westerplatte zaplanowano w 2021 r. dotacje celowe w wysokości ponad 21 mln zł, a w ciągu roku zwiększono jeszcze tę kwotę o niemal 370 tys. zł. Tak się stało, mimo że z dotacji udzielonej w 2020 r. wydano zaledwie 4,3 % (z ok. 27 mln zł – ok. 1,1 mln zł). Następnie ponad 98 % kwoty dotacji zaplanowanej na 2021 r. (ok. 21 mln zł) Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego zgłosił do wykazu wydatków, które nie wygasają z upływem tego roku. Jak ustalili kontrolerzy NIK, nie wynikało to z nadzwyczajnych okoliczności, których nie dało się przewidzieć, ale było z góry przewidziane.

Według NIK działania takie należy ocenić jako nierzetelne, bo choć były formalnie zgodne z prawem, to jednak przepisy dotyczące wydatków niewygasających powinny być stosowane tylko w wyjątkowych sytuacjach, niedających się przewidzieć na etapie planowania budżetu inwestycji. W tym przypadku, sposób planowania wydatków doprowadził do sytuacji, w której w 2021 r. wykonywane były de facto dwa budżety na budowę muzeum – z roku bieżącego i z roku wcześniejszego, co sprawiło, że finansowanie inwestycji na Westerplatte nie było przejrzyste.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała cztery wnioski pokontrolne. Trzy z nich były skierowane do Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego i dotyczyły one zapewnienia skutecznej i efektywnej realizacji przez Departament Dziedzictwa Kulturowego aktualnych przypisanych mu celów i zadań, efektywnego finansowania budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939” i planowania dotacji celowych na budowę tego muzeum na kolejny rok budżetowy, z uwzględnieniem dotychczasowego zaawansowania rzeczowo-finansowego inwestycji. Wniosek do Dyrektora Muzeum II Wojny Światowej dotyczył podjęcia skutecznych działań w celu realizacji budowy „Muzeum Westerplatte i Wojny 1939” i racjonalnego gospodarowania zaplanowanymi środkami z dotacji celowych z budżetu państwa.

W 2023 r. NIK zakończyła kontrolę dotyczącą **zagospodarowania Bulwaru Filadelfijskiego w Toruniu**¹²⁶, wskazując, że ani prezydent miasta, ani wojewódzki konserwator zabytków nie zapewnili toruńskiemu zabytkowi właściwej ochrony w związku z tą inwestycją. Na podstawie przeprowadzonych oględzin NIK stwierdziła, że choć inwestycja nie ma istotnego wpływu na panoramę miasta obserwowaną z platformy widokowej położonej na przeciwległym brzegu Wisły, to na poziomie odpowiadającym podstawie pawilonów są miejsca, w których widok na zabytkowe mury miejskie został znacznie przesłonięty, co NIK uznała za nieprawidłowe. Można było tego uniknąć, gdyby postawiono je zgodnie z koncepcją przedstawioną w zwycięskiej pracy konkursowej, która zakładała budowę schodów prowadzących ku Wiśle na przedłużeniu osi dwóch ulic. Tymczasem prezydent Torunia zatwierdził projekt budowlany, w którym w miejscu schodów umieszczono pawilony. Przed rozpoczęciem inwestycji miasto nie dysponowało także prawidłowo sporządzonymi analizami widokowymi – cztery z siedmiu wizualizacji pawilonów przedstawiały obiekty w niewłaściwej skali, co miało znaczenie przy ocenianiu ich wpływu na otoczenie.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła także, że w okresie od 1 stycznia 2013 r. do 13 kwietnia 2022 r. miasto Toruń nie miało gminnego programu opieki nad zabytkami, choć jego cyklicznego sporządzania wymagały przepisy. Do zakończenia kontroli prowadzonej przez NIK w urzędzie nie przygotowano także, właściwego w zakresie ochrony zabytków, projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego m.in. obszar, w którym realizowano kontrowersyjną inwestycję. Opracowywanie tego planu trwa od czerwca 2012 r. Z kontroli wynika także, że prezydent Torunia sprawował niewystarczający nadzór nad sądem konkursowym, który wybrał koncepcję zagospodarowania Bulwaru Filadelfijskiego, a wyniki konkursu zatwierdził niezgodnie z zasadami określonymi w wydanym przez siebie zarządzeniu.

Na realizację inwestycji władze miasta pozyskały środki zewnętrzne w łącznej kwocie ponad 35,3 mln zł, a samo przedsięwzięcie wykonywano zgodnie z warunkami dofinansowania w ramach dwóch projektów z zastrzeżeniem, że ich zakończenie przesunięto odpowiednio na IV kwartał 2023 r. (budowa pawilonów) i II kwartał 2024 r. (budowa drogi). 160 tys. zł, czyli 3 % dotychczasowych wydatków związanych z projektami,

¹²⁶ Zapewnienie ochrony zabytków w związku z realizacją przedsięwzięcia „Zagospodarowanie Bulwaru Filadelfijskiego w Toruniu” i innych wybranych projektów na terenie miasta Torunia (S/22/009/LBY).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

ujęto niezgodnie z klasyfikacją wydatków, a jeden z nich w wysokości 90 tys. zł poniesiono, chociaż umowa nie została prawidłowo zrealizowana. Miasto poświadczyło bowiem odbiór i dokonało pełnej płatności, mimo że wykonawca wbrew umowie nie zamontował pomostów w umówionej lokalizacji. Nieprawidłowo – w wartości środka trwałego w budowie – księgowano podlegający odliczeniu podatek od towarów i usług w ramach jednego projektu, który według stanu na 10 kwietnia 2023 r. wynosił ponad 1 mln zł.

W sprawie inwestycji na Bulwarze Filadelfijskim NIK przyjrzała się również działaniom wojewódzkiego konserwatora zabytków. Już w 2016 r. otrzymał on projekt pierwszej z trzech decyzji w sprawie ustalenia lokalizacji pawilonów, w której wyraźnie wskazano ich maksymalne rozmiary i liczbę. Wojewódzki konserwator zabytków jeszcze przed otrzymaniem projektu wskazał, że inwestycja będzie miała znaczący wpływ na okoliczne zabytki, a mimo to kontrolę dokumentacji projektu przeprowadził dopiero w lipcu 2022 r. W ocenie NIK były to działania spóźnione, bowiem wszelkie zastrzeżenia wojewódzki konserwator zabytków powinien sformułować już na etapie planowania inwestycji. Z naruszeniem przepisów postępowania administracyjnego przeprowadzał on również procedurę uzgodnienia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Starego Miasta wraz z otoczeniem. W konsekwencji jedno z jego postanowień zostało uchylone przez Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego, który stwierdził, że uzgadniany projekt planu ma poważne wady i braki w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków. O ocenie sformułowanej po kontroli w Wojewódzkim Urzędzie Ochrony Zabytków w Toruniu, NIK powiadomiła także Wojewodę Kujawsko-Pomorskiego, prosząc jednocześnie o rozważenie zmiany na stanowisku wojewódzkiego konserwatora zabytków. Wojewoda przekazał zgromadzony w tej sprawie materiał Generalnemu Konserwatorowi Zabytków i poinformował o tym Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Zasady gospodarowania środkami publicznymi nakazują uzyskiwanie najlepszych efektów z danych nakładów. Niestety, **Kampanie społeczne realizowane przez Instytut Książki w Krakowie w latach 2020–2021**¹²⁷ nie były realizowane prawidłowo. Cykl kampanii „Mała książka – wielki człowiek” był zaplanowany i realizowany w sposób nierzetelny, kampania outdoorowa z 2020 r. była prowadzona w sposób niecelowy i niegospodarny, a kampania „elementów bookstartowych”, mimo rzetelnej realizacji, była mało skuteczna.

„Mała książka – wielki człowiek” to nazwa cyklicznych kampanii społecznych zapoczątkowanych w 2017 r. nakierowanych na promocję czytania międzygeneracyjnego, czyli czytania dzieciom książek przez ich opiekunów. Parametrami skuteczności przyjętymi do jej oceniania było dotarcie do grup docelowych. Cel ten został osiągnięty we wszystkich użytych kanałach dotarcia. Takie określenie sposobu oceny skuteczności kampanii jest jednak nierzetelne, co potwierdziły badania sondażowe przeprowadzone zarówno przez Instytut Książki (IK), jak i przez NIK: 66 % respondentów słyszało o kampanii, jednak 30 % nie było w stanie powiedzieć, czego ona dotyczy. Dodatkowo, przyjęta w 2021 r. koncepcja kreatywna oprócz promocji wartości łączących się ze wspólnym czytaniem, kreowała również przekaz prezentujący Instytut jako „instytucję, będącą twórcą ww. projektu, dbającą o jego dalsze istnienie i rozwój”. Zatem miała tu także miejsce autopromocja IK, podczas gdy założonym celem, był wzrost czytelnictwa generacyjnego. W dodatku kampania ta nie była przez IK ewaluowana pod kątem efektywności, przez co np. promocja w postaci kampanii outdoorowej lub wykorzystanie znanych osób do promocji akcji osiągnęły stopień dotarcia na poziomie 12 % (taka część respondentów wskazała je jako źródło wiedzy o kampanii), a kosztowała 1,6 mln zł. Inna kampania outdoorowa prowadzona w 2020 r. na początku pandemii COVID-19 obejmowała 314 miast powiatowych i miała dotrzeć do 4,4 mln osób. Nie wiadomo jednak, czy cel ten został osiągnięty, ponieważ nie przedłożono żadnych badań na ten temat. W ramach jednej z edycji kampanii, 1,0 mln zł wydano z naruszeniem Prawa zamówień publicznych, gdyż w sposób nieuzasadniony posłużono się trybem zamówienia z wolnej ręki.

Kampania „zestawów bookstartowych” mająca na celu promocję czytelnictwa u najmłodszych poprzez przygotowanie wyprawek czytelnicznych dla trzech grup wiekowych (niemowląt, przedszkolaków i uczniów edukacji wczesnoszkolnej) została przygotowana i zrealizowana rzetelnie: skuteczne dotarcie do docelowych odbiorców i wywołanie oczekiwanych zmian postaw i zachowań potwierdzono badaniami jakościowymi

¹²⁷ Kampanie społeczne realizowane przez Instytut Książki w Krakowie w latach 2020–2021 (R/22/009/LPO).

i ilościowymi. Jednakże kampania na charakteryzowała się niską skutecznością: na koniec I kwartału 2021 r. i I kwartału 2022 r. rodzice dzieci w określonych grupach wiekowych odebrali tylko, odpowiednio, 23 % i 32 % wyprawek.

Z raportów o stanie czytelnictwa za lata 2020–2022 wynikało, że trend spadkowy czytelnictwa został trwale powstrzymany, a czytelnictwo w Polsce wróciło do poziomu sprzed epidemii COVID-19, tj. do poziomu 38 %. Jednak w ocenie NIK, dotychczasowe działania związane z promocją czytelnictwa w ramach kampanii społecznych realizowanych w Instytucie okazały się nieskuteczne w wymiarze ogólnopolskim. Kontrola zakończyła się sformułowaniem czterech wniosków pokontrolnych.

Lata 2020–2022 były trudne, szczególnie dla instytucji kultury ze względu na obostrzenia pandemiczne. Dlatego też NIK sprawdziła **funkcjonowanie samorządowych instytucji kultury w województwie lubelskim**¹²⁸. Skontrolowane instytucje (cztery) w latach 2020–2022 prawidłowo realizowały swoje zadania statutowe. Niemniej w wyniku kontroli stwierdzono m.in.: przypadki nierzetelnego przygotowania umów o współpracy, nierzetelność i niegospodarność w rozliczeniach ze współpracującymi podmiotami, przypadki ustalania czynszów w umowach najmu w wysokości niższej niż przewidziana w obowiązującym regulaminie oraz nierzetelnej ewidencji czasu pracy pracowników merytorycznych i niespójności w dokumentach płacowo-kadrowych. Pozostałe ważniejsze nieprawidłowości, w szczególności w zakresie prowadzonej gospodarki finansowej i gospodarowania mieniem, dotyczyły: nieterminowego regulowania zobowiązań i niedochodzenia odsetek od niezapłaconych w terminie należności oraz dokonania płatności znacznych kwot z tytułu zawartej umowy, mimo niepełnego wywiązania się kontrahenta ze zobowiązań, niepobierania opłat za korzystanie z sal i powierzchni czy obsługę administracyjną, udzielenia z wolnej ręki zamówienia publicznego na aktualizację dokumentacji projektowej za kwotę 214,1 tys. zł oraz nabycia sprzętu o wartości ponad 240 tys. zł niezgodnie z procedurami wewnętrznymi. Ponadto stwierdzono przypadki naruszenia przepisów ustawy o rachunkowości, które dotyczyły niewyksięgowania praw majątkowych do dokumentacji inwestycyjnej o wartości 225,5 tys. zł, pomimo ich przekazania organizatorowi instytucji kultury, nierzetelnego prowadzenia ksiąg rachunkowych, inwentaryzacji oraz sprawozdawczości. Żaden ze skontrolowanych podmiotów nie prowadził działań zmierzających do obniżenia kosztów energii elektrycznej. W celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości NIK sformułowała ogółem aż 57 wniosków pokontrolnych. Ponadto skierowała trzy zawiadomienia o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych, jedno o popełnieniu przestępstwa karno-skarbowego oraz dwa o naruszeniu przepisów prawa budowlanego.

Najwyższa Izba Kontroli w 2023 r. dokonała także kontroli **Programu Przedsiębiorcza Polska Wschodnia**¹²⁹. Miał on na celu wsparcie rozwoju społeczno-gospodarczego województwa lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego oraz warmińsko-mazurskiego, zwłaszcza branży turystycznej lub okoturystycznej.

Zdefiniowane w tym instrumencie finansowym wskaźniki rezultatu jedynie w postaci wartości udzielonej pomocy, liczby wspartych przedsiębiorstw oraz utworzonych miejsc pracy uniemożliwiły dokonanie oceny efektywności udzielonego wsparcia przedsiębiorcom w formie Pożyczek na Rozwój Turystyki. W takim kształcie nie pozwalały one na określenie wpływu wszystkich realizowanych przedsięwzięć na rozwój branży turystycznej. Nie dawały również możliwości zweryfikowania faktycznego przeznaczenia środków niektórych udzielanych pożyczek.

Natomiast skutkiem dążenia do jak największego stopnia wykorzystania środków, było przeznaczenie wsparcia również na projekty niezwiązane ściśle z rozwojem branży turystycznej np. dotyczące zakupu mieszkań na wynajem (5,9 mln zł).

Bank Gospodarstwa Krajowego, któremu powierzono realizację Projektu, na ogół prawidłowo wykonywał zadania dotyczące zarządzania Projektem. Nieprawidłowości w tym obszarze dotyczyły sprawowanego nadzoru nad prawidłowością wspieranych inwestycji. Co do zasady, również pośrednicy finansowi prawidłowo

¹²⁸ *Funkcjonowanie samorządowych instytucji kultury w województwie lubelskim (I/22/004/LLU).*

¹²⁹ *Wsparcie rozwoju turystyki ze środków Programu Przedsiębiorcza Polska Wschodnia – Turystyka (P/23/073).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

wykonywali zadania określone w umowie z BGK. Stwierdzone nieprawidłowości w ramach kontroli pośredników finansowych dotyczyły głównie niedochodzenia wierzytelności, niewłaściwego sposobu przekazywania środków oraz nieprzestrzegania wewnętrznych procedur.

Wnioski pokontrolne NIK skierowane do Ministra Funduszy i Polityki Regionalnej i Prezesa Banku Gospodarstwa Krajowego dotyczyły m.in. obszaru analiz. Minister powinien prowadzić analizy efektów udzielonego wsparcia jeszcze na etapie realizacji umów wdrożenia i zarządzania instrumentem finansowym Pożyczka na Rozwój Turystyki, tak aby możliwa była bieżąca ocena efektywności wsparcia, jak również ewentualna modyfikacja sposobu jego udzielania. Natomiast Prezes BGK powinien dokonywać analiz mających na celu rzetelną ocenę zasadności i skuteczności interwencji publicznej w związku z realizacją przedsięwzięć wspieranych środkami pożyczki na rozwój branży turystycznej i okołoturystycznej, poprzez rozszerzenie zakresu pozyskiwanych danych o uzyskanych efektach gospodarczych i społecznych i ich wpływie na rozwój tych branż.

2.9. Oświata i wychowanie

W związku z napływem do Polski po 24 lutego 2022 r. dzieci – obywateli Ukrainy uciekających przed wojną, która wybuchła na terenie ich kraju, w Ministerstwie Edukacji Narodowej podjęto działania w celu umożliwienia tym dzieciom nauki w polskim systemie oświaty. Działania te polegały przede wszystkim na wydaniu przez Ministra w dniu 21 marca 2022 r. rozporządzenia regulującego organizację kształcenia, wychowania i opieki dzieci i młodzieży będących obywatelami Ukrainy. W reakcji na istotny wzrost liczby uczniów – cudzoziemców uczęszczających do polskich szkół NIK skontrolowała **przygotowanie polskiego systemu oświaty do kształcenia cudzoziemców**¹³⁰ stwierdzając, że w latach 2020–2023 (do 28 lipca) przyjęte w polskim systemie edukacji warunki prawne, organizacyjne i finansowe do kształcenia dzieci cudzoziemców, w tym uczniów z Ukrainy, pozwalały na zaspokojenie ich potrzeb edukacyjnych, wychowawczych i opiekuńczych.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie działania Ministra Edukacji i Nauki, w ramach wprowadzonych rozwiązań prawno-organizacyjnych, związane z kształceniem uczniów cudzoziemców w polskich szkołach, w tym w szczególności uczniów z Ukrainy. Podjęte przez Ministra działania umożliwiły zwiększenie środków przeznaczonych na ich kształcenie. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że Ministerstwo nie posiadało danych dotyczących liczby uczniów z Ukrainy, którzy po przybyciu do Polski podlegają obowiązkowi szkolnemu lub obowiązkowi nauki a nie uczęszczają do szkół w Polsce. Obecne rozwiązania nie pozwalają na uzyskanie takich informacji. Może to stwarzać ryzyko, że znaczna liczba dzieci z Ukrainy nie spełnia obowiązku szkolnego lub nauki ani w polskim ani w ukraińskim systemie oświaty. Ponadto Minister skutecznie wykonywał nadzór nad nadzorem pedagogicznym sprawowanym przez kuratorów oświaty w zakresie spraw dotyczących tych uczniów. W ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego, w latach szkolnych 2019/2020–2022/2023 (do 28 kwietnia) kuratorzy oświaty przeprowadzili 86 kontroli doraźnych dotyczących kształcenia uczniów cudzoziemców. Występował również do kuratorów oświaty o informacje, dokumenty i sprawozdania dotyczące spraw związanych z kształceniem uczniów cudzoziemców. Minister określił w podstawowych kierunkach realizacji polityki oświatowej państwa na lata szkolne 2021/2022, 2022/2023 zadania dotyczące spraw kształcenia uczniów cudzoziemców, w tym zadania kontrolne dotyczące nadzoru pedagogicznego dla kuratorów oświaty. Jednak do 2 czerwca 2023 r. kuratorzy oświaty nie zakończyli w szkołach zaplanowanej na rok szkolny 2022/2023 kontroli w zakresie przyjmowania i wspomaganie nauki cudzoziemców oraz obywateli polskich, którzy pobierali naukę w szkołach poza Polską. Zdaniem NIK, kontrola w tym zakresie powinna zostać przeprowadzona w początkowym okresie roku szkolnego 2022/2023, a uzyskane wyniki powinny posłużyć do oceny obowiązujących rozwiązań organizacyjnych dotyczących kształcenia uczniów cudzoziemców, w tym szczególnych rozwiązań, którymi objęto wyłącznie uczniów z terenu Ukrainy.

Minister w 2022 r. zlecił Ośrodkowi Rozwoju Edukacji realizację zadania polegającego na przygotowaniu i przeprowadzeniu kursów języka polskiego dla obywateli Ukrainy, które ukończyło 819 osób pochodzących z Ukrainy. Ponadto ORE w latach 2020–2021 zrealizowało łącznie sześć zadań związanych ze wsparciem meto-

¹³⁰ *Kształcenie dzieci cudzoziemców w polskich szkołach (P/23/021).*

dycznym nauczycieli pracujących z uczniami cudzoziemskimi, w efekcie którego objęto łącznie 682 nauczycieli. W latach 2022–2023 (do 20 kwietnia) ORE zrealizowało łącznie 19 zadań, w wyniku których różnymi formami doskonalenia objęto łącznie 3364 nauczycieli.

W odniesieniu do szkół objętych kontrolą NIK stwierdziła, że szkoły nie w pełni prawidłowo przyjmowały dzieci cudzoziemców. W 10 skontrolowanych szkołach stwierdzono nieprawidłowości dotyczące przyjmowania cudzoziemców, które polegały na: niepowołaniu zespołu kwalifikującego uczniów do oddziału przygotowawczego lub powołaniu zespołu w niewłaściwym składzie (w sześciu szkołach); nieprzeprowadzaniu lub niedokumentowaniu rozmów kwalifikacyjnych z uczniami (w czterech szkołach); nierzetelnym prowadzeniu dokumentacji nowoprzyjętych uczniów lub przyjęciu uczniów z naruszeniem procedury obowiązującej w szkole (w dwóch szkołach). Przy czym we wszystkich skontrolowanych szkołach zorganizowano odpowiednie warunki do realizacji zadań edukacyjnych, wychowawczych i opiekuńczych wobec uczniów cudzoziemców. W szczególności rozpoznawano (diagnozowano) potrzeby i możliwości uczniów cudzoziemców, a następnie odpowiednio dostosowywano programy nauczania i zasady oceniania, udzielano niezbędnej pomocy psychologiczno-pedagogicznej w formie zajęć wyrównawczych, porad i konsultacji, a także wspomagano uczniów cudzoziemców w dostosowaniu warunków zdawania egzaminów zewnętrznych. Ponadto w 19 szkołach wprowadzono procedurę włączania uczniów cudzoziemców do społeczności szkolnej oraz zatrudniono dodatkowe osoby w charakterze pomocy nauczyciela lub asystenta kulturowego, co NIK ocenia pozytywnie.

Jednocześnie w 12 szkołach (44,4 %) stwierdzono nieprawidłowości w procesie organizacji i realizacji dodatkowej nauki języka polskiego, które polegały na: nieprawidłowym wymiarze zajęć dodatkowych z języka polskiego (w dziewięciu szkołach); przekroczeniu dopuszczalnej liczby uczniów w grupie na dodatkowych zajęciach z języka polskiego (w jednej szkole); nieprawidłowym wykazywaniu w Systemie Informacji Oświatowej danych dziedzinowych dotyczących cudzoziemców uczęszczających na dodatkowe zajęcia z języka polskiego (w trzech szkołach).

Pozostałe stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, które nie miały istotnego wpływu na zaspokojenie potrzeb edukacyjnych, wychowawczych i opiekuńczych dzieci cudzoziemców polegały na: nieuzyskaniu przez szkołę zatwierdzenia zmian (aneksów) arkuszy organizacji przez organ prowadzący (w trzech szkołach); wykazywaniu nierzetelnych danych w arkuszach organizacyjnych (w trzech szkołach); niezgodnym z obowiązującymi przepisami przedłużeniu nauki siedmiu cudzoziemców w oddziale przygotowawczym (w jednej szkole); wydaniu opinii o dostosowaniu warunków przeprowadzania egzaminu maturalnego bez złożenia przez cudzoziemców wniosków o to dostosowanie (w jednej szkole).

Dyrektorzy skontrolowanych szkół prawidłowo sprawowali nadzór pedagogiczny nad realizacją zajęć dla dzieci cudzoziemców. NIK zwraca jednak uwagę, że w zaledwie jednej szkole dokonano modyfikacji planu nadzoru pedagogicznego na rok szkolny 2021/2022 po przyjęciu uczniów z Ukrainy (tj. po 24 lutego 2022 r.). Jednocześnie w siedmiu szkołach po zakończeniu roku szkolnego 2021/2022 nie sformułowano wniosków w ramach nadzoru dotyczących spraw uczniów cudzoziemców, pomimo znacznej liczby tych uczniów w szkole, co może budzić wątpliwość co do skuteczności tego nadzoru.

Warto dodać, że w latach 2020–2023 (31 marca) wydatki na kształcenie uczniów cudzoziemców w ramach subwencji oświatowej wyniosły 2 245 278 tys. zł, a w ramach Funduszu Pomocy (od 2022 r.) na kształcenie uczniów z Ukrainy wydatkowano 2 573 863 tys. zł. W latach 2020–2022 nastąpił o 76,2 % wzrost wydatków przeznaczonych na dodatkową bezpłatną naukę języka polskiego dla cudzoziemców. Wzrosły również (o 268,3 %) środki subwencji oświatowej przeznaczone na kształcenie w oddziałach przygotowawczych.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała wniosek do Ministra Edukacji i Nauki dotyczący ustalenia liczby dzieci i młodzieży w wieku szkolnym, przybyłych do Polski z terytorium Ukrainy po 24 lutego 2022 r., która powinna zostać objęta obowiązkiem szkolnym i obowiązkiem nauki, a następnie wprowadzenie mechanizmu, który pozwoli na monitorowanie realizacji tego obowiązku. Izba sformułowała także cztery wnioski adresowane do dyrektorów szkół. Dotyczyły one wprowadzenia mechanizmów zapewniających prawidłowe przyjmowanie uczniów cudzoziemców do szkoły, umożliwienia uczniom cudzoziemcom uczestnictwa w zajęciach dodatko-

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

wych z języka polskiego w wymaganym wymiarze, rzetelnego informowanie organów prowadzących o zmianach w organizacji pracy szkoły w sytuacji przyjmowania cudzoziemców oraz uwzględniania w planach nadzoru pedagogicznego zagadnień dotyczących kształcenia cudzoziemców.

Kolejnym ważnym zagadnieniem zbadanym przez NIK były kwestie związane z wewnątrzszkolnym ocenianiem osiągnięć uczniów, z uwagi na ich znaczenie dla jakości i poziomu edukacji w Polsce, a także liczne kontrowersje pojawiające się w przestrzeni publicznej co do właściwego oceniania w szkołach. Dlatego też NIK skontrolowała **funkcjonowanie szkolnych systemów oceniania uczniów w województwie świętokrzyskim**¹³¹. W większości objętych kontrolą szkół z województwa świętokrzyskiego, wewnątrzszkolne ocenianie uczniów nie było prowadzone prawidłowo i rzetelnie. Systemy oceniania wdrożone w tych szkołach najczęściej nie były w pełni zgodne z wymogami określonymi w przepisach oświatowych, a ustalanie ocen nie gwarantowało realizacji celu tego procesu, tj. dostarczania uczniom informacji o postępach w nauce, motywowania do dalszego wysiłku i doskonalenia działań edukacyjnych.

Wewnątrzszkolne zasady oceniania (WZO) w dziewięciu spośród dziesięciu skontrolowanych szkół (90 %) nie tylko nie były zgodne z ustawą o systemie oświaty, ale przede wszystkim nie dawały uczniom jasnego obrazu, co do prawidłowych reguł oceniania. Przykładowo, nie określano w nich, jakie warunki muszą być spełnione, aby otrzymać wyższą ocenę roczną od przewidywanej, pomimo że jest to wymagane art. 44b ust. 6 pkt 6 ustawy o systemie oświaty. W stosunku do uczniów aspirujących do oceny celującej formułowano warunek wykazania się wiedzą spoza programu nauczania, podczas gdy – stosownie do art. 44b ust. 3 pkt 1 ustawy o systemie oświaty – pełne opanowanie treści ujętych tym programem powinno dawać możliwość uzyskania najwyższej noty. Prawo uczniów pełnoletnich do usprawiedliwiania nieobecności na zajęciach szkolnych zostało uwzględnione w statucie tylko jednej szkoły ponadpodstawowej, mimo wymagania sformułowanego w art. 99 ust. 2 Prawa oświatowego. Większość skontrolowanych przedmiotowych zasad oceniania nie została opracowana prawidłowo, gdyż ustalone w nich zasady oceniania były niespójne ze statutem lub niezgodne z przepisami. W szkołach realizowano obowiązek oceniania uczniów zgodnie z art. 44b ust. 6 pkt 3 i 5 i art. 44c ustawy o systemie oświaty, jednak w większości z nich proces ten i dokumentowanie jego wyników nie były prowadzone prawidłowo i rzetelnie. W ośmiu szkołach (80 %) niesystematycznie monitorowano pracę uczniów (np. ustalano ocenę roczną na podstawie jednej lub dwóch ocen częściowych, a większość ocen wystawiano niedługo przed końcem półrocza). Nieprawidłowości w tym zakresie polegały także na nieuwzględnieniu zaplanowanych do oceny form aktywności uczniów – najczęściej dotyczyło to rezygnacji z oceniania odpowiedzi ustnych na rzecz sprawdzianów lub innych form prac pisemnych. W sześciu szkołach od 15 % do 75 % uczniów, których dokumentacja była badana, nie otrzymywało żadnych ocen z odpowiedzi (także w czasie nauki stacjonarnej), a w jednej szkole w ogóle zrezygnowano z oceniania tej formy aktywności, nawet w nauczaniu języków obcych. NIK podkreśla, że podejście takie zasadniczo ogranicza możliwości rozwijania w szkole kompetencji językowych i komunikacyjnych uczniów. W pięciu szkołach (50 %) nauczyciele stosowali niezgodne z wewnętrznymi zasadami oceniania kryteria ustalania ocen bieżących, wbrew obowiązującym przepisom oświatowym wystawiali uczniom oceny za egzaminy próbne lub oceny niedostateczne za niewłaściwe zachowanie na zajęciach. W ośmiu skontrolowanych szkołach (80 %) roczne oceny osiągnięć edukacyjnych z co najmniej jednego przedmiotu (z czterech poddanych szczegółowej analizie) i zachowania nie zostały prawidłowo ustalone dla od 21 % do 63 % uczniów. Nieprawidłowości dotyczyły nieuzasadnionego zaniżania tych ocen lub nieuwzględniania kryteriów ich ustalania przyjętych w tych szkołach. Przykładowo podwyższano ocenę zachowania uczniom, którzy przynosili do szkoły papier do kserokopiarek. W ocenianiu zachowania uczniów w ośmiu szkołach (80 %) niekonsekwentnie stosowano kryteria przyjęte w WZO, gdyż wbrew przyjętym ustaleniom wystawiano wzorowe i bardzo dobre oceny uczniom, którzy opuścili bez usprawiedliwienia nawet 100 godzin lekcyjnych lub otrzymali naganę wychowawcy klasy. Przyczyną tych nieprawidłowości były niewłaściwe WZO, nieprzestrzeganie zasad oceniania przez nauczycieli albo niezapewnienie przez dyrektorów szkół jednolitego podejścia do interpretacji przyjętych regulacji. W ocenie NIK nieprawidłowości te mogą powodować,

¹³¹ *Funkcjonowanie szkolnych systemów oceniania osiągnięć edukacyjnych i zachowania uczniów w województwie świętokrzyskim (P/23/059).*

że otrzymana ocena jest postrzegana przez uczniów lub też ich rodziców jako niesprawiedliwa i nie spełnia celów, określonych w art. 44b ust. 5 ustawy o systemie oświaty. Dokumentacja oceniania i promowania uczniów nie była prowadzona w pełni rzetelnie w sześciu szkołach, w tym niedokładnie uzupełniano arkusze ocen, a w przypadku większości egzaminów klasyfikacyjnych (60 % analizowanych) stwierdzono naruszenie rozporządzenia w sprawie oceniania i rozporządzenia w sprawie przechodzenia uczniów do innych szkół.

Nadzór pedagogiczny sprawowany przez dyrektorów szkół nie był w pełni prawidłowy w kontekście skuteczności przeciwdziałania nieprawidłowemu ocenianiu uczniów, mimo iż zostały zachowane formalne wymogi w zakresie organizacji tego nadzoru. Kurator oraz dyrektorzy szkół opracowywali i ogłaszali plany nadzoru pedagogicznego, które zawierały elementy wymagane przepisami oraz przedstawiali wnioski ze sprawowanego nadzoru, przy czym nadzór Kuratora tylko w niewielkim zakresie dotyczył oceniania osiągnięć edukacyjnych i zachowania uczniów w szkołach oraz prawidłowości opracowania statutów. Wnioski z nadzoru sprawowanego przez dyrektorów szkół wskazywały najczęściej na konieczność rzetelnego prowadzenia dokumentacji przebiegu nauczania, systematycznego oceniania uczniów oraz informowania o postępach w nauce uczniów i ich rodziców (opiekunów prawnych), nie pozwolił jednak na zidentyfikowanie większości nieprawidłowości ujawnionych w toku kontroli NIK. W połowie szkół rady pedagogiczne nie ustaliły sposobu wykorzystania wyników nadzoru pedagogicznego w tym sprawowanego nad szkołą przez Kuratora, w celu doskonalenia pracy szkoły (art. 70 ust. 1 pkt 6 Prawa oświatowego). Wyniki kontroli wskazują, że w szkołach tych dyrektorzy nie zapewnili prawidłowego opracowania statutu nie zapobiegli także sformułowaniu i stosowaniu niewłaściwych przedmiotowych zasad oceniania z przynajmniej dwóch przedmiotów.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała **organizację i funkcjonowanie nadzoru pedagogicznego** w aspekcie wyników egzaminu ósmoklasisty w województwie lubuskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim¹³², które pod względem wyników egzaminów ósmoklasisty od lat plasują się na końcowych pozycjach w Polsce. NIK oceniła jako nieskuteczne działania podejmowane w ramach nadzoru pedagogicznego przez wszystkich trzech skontrolowanych kuratorów oświaty oraz 10 (z 15) dyrektorów publicznych szkół podstawowych, gdyż nie przyniosły oczekiwanej poprawy efektów kształcenia mierzonych wynikami egzaminu ósmoklasisty.

Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała istotne zaniechania w sprawowanym nadzorze pedagogicznym przez kuratorów oświaty, którzy nie przeprowadzali kontroli planowych oceniających przebieg kształcenia i uzyskiwane efekty działalności dydaktycznej. W ograniczonym zakresie te kwestie podejmowane były tylko w kontrolach doraźnych, które nie stanowiły własnej inicjatywy kuratorów lecz prowadzone były na skutek interwencji rodziców uczniów. Kuratorzy nie skorzystali ponadto z możliwości określonej w Prawie oświatowym, tj. zlecenia wyspecjalizowanym instytucjom przeprowadzenia badań i ekspertyz służących dokonaniu takiej oceny. Mogłyby one stanowić istotne narzędzie dla kuratorów do efektywniejszej realizacji zadań w kontrolowanym obszarze.

Zachodniopomorski, jak i Wielkopolski Kurator Oświaty nie stosowali także innych określonych prawem narzędzi, aby trwale, systemowo i kompleksowo poprawić efektywność kształcenia oraz wesprzeć dyrektorów, nauczycieli i uczniów w tym obszarze. Wielkopolski Kurator nie zlecał w ogóle opracowania programów naprawczych, a Zachodniopomorski odpowiednie zlecenia kierował w ograniczonym zakresie. Pominięcie części szkół w działaniach mających na celu naprawę sytuacji i wyrównanie szans edukacyjnych, Zachodniopomorski Kurator tłumaczył m.in.: niewielką liczebnością szkół, ich położeniem na obszarach wiejskich i popegeerowskich, a także brakiem ambicji i niedostatkami finansowymi oraz intelektualnymi rodziców oraz opiekunów. Zdaniem NIK niedopuszczalnym jest takie różnicowanie udzielanego przez organ nadzoru pedagogicznego wsparcia, gdyż jego zadaniem jest wspomaganie wszystkich szkół, bez względu na trudne uwarunkowania środowiskowe.

Wszyscy trzej kuratorzy w latach szkolnych 2021/2022 i 2022/2023 sprawowali nadzór pedagogiczny na podstawie planów nadzoru tworzonych w ramach wytycznych Ministra Edukacji i Nauki, w tym podstawowych kierunków polityki oświatowej państwa. Zachodniopomorski Kurator w planach tych nie uwzględnił żadnego z wniosków z nadzoru sprawowanego w latach poprzednich, do czego obligowało rozporządzenie w sprawie

¹³² *Organizacja i funkcjonowanie nadzoru pedagogicznego w województwie lubuskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim (P/23/082).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

nadzoru pedagogicznego. Jednocześnie jako jedyny niezwłocznie dostosowywał ww. plany do zmian w podstawowych kierunkach realizacji polityki oświatowej państwa wprowadzanych przez Ministra Edukacji i Nauki w trakcie roku szkolnego.

Kuratorzy oświaty wprawdzie przeprowadzali analizy wyników egzaminu ósmoklasisty, jednak nie formułowano w nich wniosków oraz nie diagnozowano przyczyn osiągnięcia wyników tego egzaminu na poziomie niższym od średniej krajowej. Dyrektorzy kontrolowanych szkół sprawowali nadzór pedagogiczny na podstawie planów nadzoru. NIK zauważyła, że żaden z ww. dokumentów planistycznych nie zawierał kryteriów i mierników pomocnych w ocenie stopnia realizacji zaplanowanych w nich zadań. W 12 skontrolowanych szkołach dyrektorzy nie dokonali zmian w planie na rok szkolny 2021/2022, w związku z dodaniem dwóch nowych kierunków realizacji polityki oświatowej państwa (wbrew obowiązкови wynikającemu z rozporządzenia w sprawie nadzoru pedagogicznego).

Dyrektorzy szkół podejmowali w ramach sprawowanego nadzoru pedagogicznego różnorodne działania mające na celu poprawę sytuacji. Jednak tylko sześciu w celu poprawy wyników egzaminu ósmoklasisty wdrożyło programy naprawcze, w tym czterech z własnej inicjatywy oraz dwóch w związku ze zleceniem Kuratora. Efekty wdrożenia kompleksowych programów naprawczych (zarówno kuratorskich, jak i dyrektorskich) wskazują, że jest to właściwy kierunek działania. Wszystkie kontrolowane publiczne szkoły podstawowe były organizacyjnie przygotowane i realizowały zadania nadzoru pedagogicznego mające bezpośredni wpływ na jakość kształcenia. W statutach 12 szkół uwzględniono wszystkie wymagane elementy. Brakujące zapisy w pozostałych szkołach dotyczyły trybu składania skarg w przypadku naruszenia praw ucznia, a także organizacji współdziałania z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi oraz instytucjami działającymi na rzecz rodziny, dzieci i młodzieży.

W większości szkół (87 %) rozpoznawano możliwości psychofizyczne i potrzeby rozwojowe uczniów i podejmowano działania w celu zapewnienia im odpowiedniego wsparcia psychologiczno-pedagogicznego. Jednak liczba dzieci uczęszczających na poszczególne rodzaje zajęć dodatkowych w zakresie pomocy psychologiczno-pedagogicznej była niższa od liczby uczniów, którzy powinni brać w nich udział. Dyrektorzy szkół wyjaśniali, iż przyczyną był brak zgody rodziców uczniów, a udział w zajęciach jest dobrowolny. Dyrektorzy prowadzili kontrole i obserwacje procesów kształcenia i wychowania w szkole oraz efektów działalności dydaktycznej na podstawie planów nadzoru, uwzględniających wymagane prawnie elementy. NIK zauważyła jednak, że nie wskazywano w nich ilości zaplanowanych zadań a terminy realizacji były nieprecyzyjne. Żaden z dyrektorów nie stosował też innych kryteriów i mierników jakościowych pomocnych w ocenie stopnia realizacji zaplanowanych w nich zadań.

Dyrektorzy skoncentrowani byli na stosowaniu powyższych narzędzi, rzadko wykorzystując inne możliwe instrumenty działania, służące realnemu rozwiązaniu problemu systematycznego osiągnięcia przez uczniów wyników egzaminacyjnych poniżej średniej krajowej. Ustalenia kontroli wskazują, że bez dodatkowego zaangażowania kuratorów oświaty i dyrektorów szkół we wdrażaniu środków nadzwyczajnych, zjawisko nierównych szans oświatowych uczniów z kontrolowanych województw będzie trwale zachowane w kolejnych latach.

Mając na uwadze nieskuteczność funkcjonującego nadzoru pedagogicznego i poprawę jego efektywności mierzonej wynikami egzaminu ósmoklasisty, NIK wskazała m.in. na potrzebę polecenia przez kuratorów oświaty dyrektorom publicznych szkół podstawowych opracowywania programów i harmonogramów poprawy efektywności kształcenia, w każdym przypadku potwierdzającym utrzymywanie się niedostatecznych efektów kształcenia.

Dyrektorzy szkół powinni z kolei m.in. uwzględnić w planach nadzoru pedagogicznego zmiany podstawowych kierunków realizacji polityki oświatowej państwa wprowadzonych w ciągu roku szkolnego, rzetelnie planować działania dotyczące nadzoru, uwzględniając możliwość ich realizacji i na bieżąco informować kadrę pedagogiczną o prowadzonych w szkole działaniach kuratora oświaty na rzecz poprawy jakości nauczania i efektywności kształcenia.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała także **wybrane aspekty organizacji i finansowania oświaty w województwie świętokrzyskim**¹³³. Kontrolą objęto pięć podmiotów: dwie szkoły publiczne, dwa zespoły szkół publicznych oraz wybrany organ prowadzący, tj. samorząd Miasta i Gminy Iwaniska. Najwyższa Izba Kontroli

¹³³ *Wybrane aspekty organizacji i finansowania oświaty w województwie świętokrzyskim (I/22/009/LKI).*

ustaliła, że w okresie objętym kontrolą gmina Iwaniska wywiązywała się z obowiązku prowadzenia szkół i przedszkoli oraz tworzyła warunki do rozwoju dzieci i młodzieży poprzez organizowanie i finansowanie dodatkowych zadań oświatowych. Prowadzono także inwestycje dotyczące modernizacji obiektów szkolnych. Jednak sposób zapewnienia warunków organizacyjnych i finansowych kształcenia, wychowania i opieki w publicznych placówkach na terenie gminy nie był prawidłowy. W szczególności burmistrz nie zapewnił środków finansowych na terminowe regulowanie zobowiązań przez te jednostki budżetowe. Skutkiem tej nieprawidłowości było powstanie w szkołach znaczących zobowiązań wymagalnych, które na koniec roku 2020 wyniosły 1,1 mln zł, na 31 grudnia 2021 r. – 1,2 mln zł, a na koniec 2021 r. – 752,8 tys. zł, co było naruszeniem przepisów ustawy o finansach publicznych. Ponadto NIK stwierdziła, że w odpowiedni sposób nie planowano i wydatkowano środków na doskonalenie zawodowe nauczycieli. Chociaż burmistrz terminowo przedkładał Radzie Miejskiej roczne informacje o stanie realizacji zadań oświatowych, nie zawierały one informacji o wynikach nadzoru pedagogicznego sprawowanego przez kuratora oświaty w szkołach i placówkach, mimo że wymaga tego Prawo oświatowe. W jednej ze skontrolowanych szkół NIK stwierdziła m.in., że żadne formy doskonalenia podejmowane przez nauczycieli nie były dofinansowane, a środki zaplanowane na lata 2020–2022 w budżecie szkoły przeznaczone na doksztalcenie i doskonalenie zawodowe nauczycieli – w łącznej kwocie 90,2 tys. zł – nie zostały w ogóle wykorzystane. Ponadto nie sporządzano i nie składano do organu prowadzącego wymaganych przepisami wniosków o dofinansowanie doskonalenia zawodowego nauczycieli w następnym roku kalendarzowym, zawierających potrzeby w zakresie doskonalenia zawodowego. Szkolny regulamin dotyczący zasad udzielania dofinansowania doskonalenia zawodowego nauczycieli był opracowany nierzetelnie. W szkole tej stwierdzono także niegospodarne dysponowanie środkami budżetowymi, gdyż powierzono pedagogowi specjalnemu dodatkowo płatne zajęcia, mimo że powinny być one realizowane w ramach etatu. Stosowano „oszczędne” sposoby organizacji zastępstw za nieobecnych nauczycieli, które nie były dla dużej grupy uczniów korzystne, tj. w ogóle nie angażowano do ich realizacji nauczycieli przedmiotu, natomiast łączono klasy pod opieką jednego nauczyciela (co wymagało pracy w licznych grupach, niezależnie od postępu w realizacji materiału i utrudniało indywidualizację nauczania); powierzano je nauczycielowi bibliotekarzowi w ramach etatu (godzin pracy biblioteki); zlecano opiekę nad oddziałami nauczycielom współorganizującym pracę uczniów z niepełnosprawnościami (uczniowie zostawali wówczas bez wsparcia).

Przedmiotem badań kontrolnych NIK było również **funkcjonowanie wyższych szkół zawodowych**¹³⁴. Kontrolą objęto 13 publicznych uczelni zawodowych oraz ich działalność w latach 2019–2022 (do dnia zakończenia kontroli). W wyniku przeprowadzonej kontroli NIK stwierdziła, że publiczne uczelnie zawodowe realizowały podstawowe zadanie polegające na prowadzeniu kształcenia na studiach. We wszystkich skontrolowanych obszarach wystąpiły jednak stany nieprawidłowe, w tym o powtarzalnym charakterze. Dotyczyło to w szczególności podejścia do planowania strategicznego, zapewnienia bezpiecznych warunków kształcenia oraz planowania i realizacji działalności finansowej. Skontrolowane jednostki podjęły działania dostosowawcze do wymogów prawnych i organizacyjnych w kontekście zmian na rynku pracy. Nie były one jednak w pełni prawidłowe i wystarczające. W trzech uczelniach ich organizacja nie odpowiadała wymogom prawnym. W 11 jednostkach opracowane strategie nie pozwalały na rzetelną i skuteczną ocenę realizacji przyjętych w nich celów dotyczących działalności dydaktycznej oraz oddziaływania na lokalny rynek pracy i rozwój lokalnej społeczności. Oferowane kierunki studiów uwzględniały potrzeby kształcenia w zawodach deficytowych, choć żadna ze skontrolowanych uczelni nie kształciła w jednym z takich zawodów, tj. położnej. Wystąpiły jednocześnie przypadki, w których działania służące urozmaiceniu oferty kształcenia były spóźnione lub nie w pełni skuteczne. Uczelnie w niewystarczający sposób korzystały także z możliwości przewidzianych przepisami prawa, pozwalających na lepsze dostosowanie oferty kształcenia do potrzeb pracodawców oraz dalszy rozwój umiejętności praktycznych studentów. Uczelnie zapewniły warunki kadrowe dla realizacji kształcenia na poszczególnych kierunkach studiów. Mimo to, w pięciu z nich wystąpiły przypadki niezgodnego z prawem bądź nierzetelnego działania w zakresie prowadzonej polityki kadrowej.

Baza naukowo-dydaktyczna skontrolowanych uczelni uwzględniała potrzeby wynikające z realizacji kształcenia na poziomie wyższego szkolnictwa zawodowego. Niemniej NIK negatywnie oceniła utrzymanie tej bazy w odniesieniu do zasad bezpieczeństwa. W dziewięciu z 13 skontrolowanych uczelni wystąpiły niepra-

¹³⁴ Funkcjonowanie państwowych wyższych szkół zawodowych (P/22/086).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

widłowości związane z zapewnieniem właściwej ochrony przeciwpożarowej, jak również z należyтым wypełnieniem obowiązków wynikających z ustawy Prawo budowlane. Z kolei w siedmiu na 13 skontrolowanych uczelni nie zapewniono w pełni bezpiecznych i higienicznych warunków pracy i kształcenia wynikających z przepisów prawa.

Stwierdzone w skontrolowanych uczelniach stany nieprawidłowe, szczególnie w zakresie dotyczącym zapewnienia bezpiecznych warunków kształcenia oraz prowadzenia gospodarki finansowej świadczą o tym, że w ramach kontroli zarządczej w uczelniach nie zapewniono zgodności funkcjonowania z przepisami prawa, procedurami wewnętrznymi, a także skuteczności i efektywności działań.

Według NIK wyniki kontroli uzasadniają potrzebę podjęcia przez ministra właściwego do spraw szkolnictwa wyższego i nauki działań legislacyjnych, ukierunkowanych przede wszystkim na wprowadzenie systemowych zmian doprecyzowujących zasady prowadzenia gospodarki finansowej uczelni.

Do rektorów publicznych uczelni zawodowych skierowano natomiast osiem wniosków, służących m.in. uwzględnianiu w jeszcze większym stopniu potrzeb otoczenia społeczno-gospodarczego w ofercie edukacyjnej oraz poprawie bezpieczeństwa na uczelni. W wyniku kontroli odnotowano łącznie 6,5 mln zł finansowych lub sprawozdawczych skutków nieprawidłowości.

2.10. Obrona narodowa. Sprawy wewnętrzne. Sprawiedliwość

W ramach tego obszaru NIK koncentrowała się na badaniu szerokiego spektrum zagadnień odnoszących się do kwestii zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, której w dokumencie *Strategia działalności kontrolnej na lata 2022–2024*, określającym priorytety działalności kontrolnej w tym okresie, nadano rangę priorytetu strategicznego.

Biorąc pod uwagę powyższe uwarunkowania, a także mając na względzie niejawną charakter ustaleń dokonanych w przypadku części przeprowadzonych kontroli odnoszących się do tej problematyki, fakt ten został odpowiednio uwzględniony przy okazji omawiania ich rezultatów, co znalazło m.in. odzwierciedlenie w szczególności przedstawionych poniżej informacji.

Analiza wyników wcześniejszych kontroli NIK¹³⁵ dotyczących obszaru przestrzeni powietrznej oraz fakt planowanego wprowadzania do eksploatacji w Siłach Zbrojnych RP nowego uzbrojenia tj. zestawów raketowych PATRIOT oraz samolotów F-35A, gdzie oba systemy uzbrojenia mogą stanowić istotne źródło informacji radiolokacyjnej oraz powinny być zasilane obrazem przestrzeni powietrznej dostarczany w czasie rzeczywistym, w celu skutecznego, skrytego i bezpiecznego wykonania zadania bojowego, NIK zbadała czy **integracja obrazu rozpoznanej przestrzeni powietrznej w wymiarze narodowym i sojuszniczym umożliwiła realizację nałożonych na Siły Zbrojne RP zadań**¹³⁶. Powyższą kontrolą planową objęto: Ministerstwo Obrony Narodowej, Dowództwo Operacyjne Rodzajów Sił Zbrojnych, Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Centrum Operacji Powietrznych–Dowództwo Komponentu Powietrznego, analizując ich aktywność w latach 2019–2022 (do 31 października). Dokumenty pokontrolne zostały opatrzone klauzulami POUFNE i TAJNE. W trakcie kontroli zidentyfikowano 28 nieprawidłowości i sformułowano 23 wnioski pokontrolne. Ponadto na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego skierowano zawiadomienie do Prokuratury Okręgowej w Warszawie w związku z możliwością popełnienia czynu zabronionego, o którym mowa w art. 231 kk.

W dniu 31 stycznia 2020 r., w Dęblinie, Minister Obrony Narodowej podpisał umowę na zakup 32 wielozadaniowych samolotów piątej generacji F-35 dla Sił Powietrznych RP. Wartość umowy wynosi 4,6 mld USD. Jej przedmiotem jest dostawa ww. samolotów z pakietem szkoleniowym i logistycznym. W skład pakietu logistycznego wchodzi zapas części zamiennych i eksploatacyjnych, informatyczny system zarządzania eksploatacją oraz

¹³⁵ W szczególności wskazać tutaj należy kontrole: *Osiągnięcie przez Siły Powietrzne zdolności obronnych wynikających z procesu planowania obronnego. Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego (NATO) – (P/05/081) oraz Przygotowanie Sił Zbrojnych RP do obrony powietrznej i przeciwraketowej (P/15/039).*

¹³⁶ *Poziom integracji obrazu rozpoznanej przestrzeni powietrznej w wymiarze sojuszniczym i narodowym (P/22/026).*

sprzęt na potrzeby obsługi naziemnej samolotów. Pakiet szkoleniowy obejmuje natomiast kompleksowe szkolenie pilotów i personelu technicznego oraz naziemny system szkoleniowy, w tym Zintegrowane Centrum Szkoleniowe i osiem symulatorów lotu.

W związku z tym NIK przeprowadziła kontrolę planową w celu ustalenia czy **proces pozyskania do Sił Zbrojnych RP samolotu F-35 został rzetelnie zaplanowany i czy jest realizowany zgodnie z przyjętymi założeniami**¹³⁷. Czynności kontrolne przeprowadzono w: Ministerstwie Obrony Narodowej, Dowództwie Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych oraz Agencji Uzbrojenia. Badany okres obejmował lata 2019–2022 (do 30 czerwca). Dokumenty pokontrolne zostały opatrzone klauzulami ZASTRZEŻONE oraz POUFNE. W toku kontroli zidentyfikowano 12 nieprawidłowości i sformułowano dziewięć wniosków pokontrolnych.

Wraz z rozwojem techniki bezzałogowe statki powietrzne stanowią coraz bardziej istotny element Sił Zbrojnych. Ich użycie pozwala minimalizować straty i wykonywać zadania o bardzo dużym ryzyku ich wystąpienia. Jednocześnie osiągnięcie pełnych zdolności operacyjnych do wykorzystania tego sprzętu wymaga przygotowania na właściwym poziomie m.in.: personelu, infrastruktury, bazy szkoleniowej oraz zaplecza technicznego.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, NIK, w ramach kontroli planowej, sprawdziła czy zadania dotyczące **pozyskania i wdrożenia na potrzeby Sił Zbrojnych RP Bezzałogowego Systemu Rozpoznawczo-Uderzeniowego średniego zasięgu** zakupionego w 2021 r. realizowano w sposób właściwy¹³⁸. Kontrolą objęto: Ministerstwo Obrony Narodowej, Dowództwo Generalne Rodzajów Sił Zbrojnych, Agencję Uzbrojenia oraz 12. Bazę Bezzałogowych Statków Powietrznych w Mirosławcu, a badany okres dotyczył lat 2021–2023 (do 31 sierpnia). W toku kontroli zidentyfikowano 14 nieprawidłowości i sformułowano 11 wniosków pokontrolnych. Dokumenty pokontrolne zostały opatrzone klauzulą ZASTRZEŻONE. Ponadto na podstawie zgromadzonego materiału dowodowego skierowano zawiadomienie do Prokuratury Okręgowej w Warszawie w związku z możliwością popełnienia czynu zabronionego, o którym mowa w art. 231 kk.

Z uwagi na powstanie nowego typu zagrożeń oraz zmiany w środowisku bezpieczeństwa narodowego, które wyznaczyły nowe misje i zadania dla Sił Zbrojnych RP realizacja procesu ich szkolenia, mającego na celu przygotowanie do skutecznego przeciwdziałania zagrożeniom militarnym bezpieczeństwa państwa, wsparcia właściwych organów państwowych w działaniach antyterrorystycznych, a także uczestniczenia w operacjach prowadzonych poza granicami państwa nabiera szczególnie istotnego znaczenia.

W związku z tym, że najważniejszą częścią procesu szkolenia jest szkolenie poligonowe, realizowane w centrach i ośrodkach szkolenia poligonowego, które podlegają Dowódcy Generalnemu Rodzajów Sił Zbrojnych, NIK zbadała czy ośrodki i centra szkolenia poligonowego zabezpieczały **potrzeby szkoleniowe pododdziałów, oddziałów i związków taktycznych Wojsk Lądowych**¹³⁹. Kontrolę przeprowadzono w pięciu jednostkach, tj.: w Dowództwie Generalnym Rodzajów Sił Zbrojnych, Centrum Szkolenia Bojowego Drawsko, oraz trzech Ośrodkach Szkolenia Poligonowego Wojsk Lądowych (Orzysz, Wędrzyn i Dęba), obejmując nią lata 2018–2022. Dokumenty pokontrolne zostały opatrzone klauzulą ZASTRZEŻONE. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła 37 nieprawidłowości i sformułowała łącznie 12 wniosków pokontrolnych do kierowników jednostek kontrolowanych. Taka sama liczba wniosków została sformułowana w informacji o wynikach niniejszej kontroli, w tym m.in. dwa wnioski do Ministra Obrony Narodowej.

W obszarze obrony narodowej, w którym wykorzystywany jest zarówno sprzęt o powszechnym, jak i wysokospecjalistycznym zastosowaniu, NIK zbadała czy **określanie w Siłach Zbrojnych RP wymagań technicznych i materiałowych dla produktów gotowych, pozyskiwanych z rynku**, zapewnia zakup towarów spełniających potrzeby wojska oraz gospodarne wydatkowanie środków budżetowych¹⁴⁰. W tym celu badaniami kontrolnymi objęto w pierwszej kolejności powołanych przez Ministra Obrony Narodowej tzw. gestorów sprzętu wojskowego,

¹³⁷ *Proces przygotowania Sił Zbrojnych RP do przyjęcia na wyposażenie samolotu F-35 (P/22/027).*

¹³⁸ *Pozyskanie i wdrożenie na potrzeby Sił Zbrojnych RP Bezzałogowego Systemu Rozpoznawczo-Uderzeniowego średniego zasięgu zakupionego w 2021 roku (P/23/026).*

¹³⁹ *Zabezpieczenie potrzeb szkoleniowych jednostek Wojsk Lądowych w ośrodkach i centrach szkolenia poligonowego (P/23/027).*

¹⁴⁰ *Tworzenie w Siłach Zbrojnych RP wymagań dla pozyskiwanych z rynku produktów gotowych (P/22/025).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

tj. Dowództwo Komponentu Wojsk Specjalnych, Wojskowe Centrum Edukacji Obywatelskiej oraz Oddział Wychowania Fizycznego i Sportu Dowództwa Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych. Poza tym czynności kontrolne przeprowadzono w Wojskowym Ośrodku Badawczo-Wdrożeniowym Służby Mundurowej – jednostce badawczej wykwalifikowanej do tworzenia tych wymagań, a także w trzech jednostkach dokonujących zakupów.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że funkcjonujący w resorcie obrony narodowej system określania wymagań eksploatacyjno-technicznych dla pozyskiwanych z rynku gotowych produktów okazał się wadliwy, ponieważ nie zapewniał gospodarnego wydatkowania środków budżetowych. W toku kontroli stwierdzono przypadki naruszania zasady konkurencyjności oraz pozyskiwania produktów gotowych z rynku, które w sposób niezasadny przewyższały potrzeby wojska pod względem jakościowym. Ponadto żaden z ww. gestorów sprzętu wojskowego objętych kontrolą nie posiadał odpowiednich zasobów do prawidłowego tworzenia wymagań materiałowo-eksploatacyjnych dla produktów gotowych przewidzianych do pozyskania z rynku. W jednostkach negatywnie oceniano m.in. sam proces tworzenia wymagań, którego wadliwość mogła niekorzystnie wpływać na prowadzone postępowania i dokonywane w ich efekcie zakupy oraz przypadki zakłócenia konkurencyjności przy pozyskiwaniu z rynku produktów gotowych (m.in. poprzez dopasowanie wymagań pod konkretny produkt istniejący na rynku lub stosowanie zastrzeżonych nazw, znaków towarowych lub handlowych, nazwy własnej technologii konkretnego producenta, podawanie nazwy producenta materiału).

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły 30 712,9 tys. zł. Dodatkowo Delegatura w Krakowie złożyła zawiadomienie o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w 3. Regionalnej Bazie Logistycznej w Krakowie.

Ustalenia wcześniejszych kontroli NIK dotyczących Wojsk Obrony Terytorialnej¹⁴¹ sprawiły, że Izba przeprowadziła odrębną kontrolę doraźną, której celem było uzyskanie odpowiedzi na pytanie czy **pozyskanie karabinka GROT było zrealizowane należycie**¹⁴². Kontrolę przeprowadzono w: Ministerstwie Obrony Narodowej; Dowództwie Wojsk Obrony Terytorialnej; Jednostce Wojskowej NIL; 3. Rejonowym Przedstawicielstwie Wojskowym oraz Fabryce Broni „Łucznik” – Radom Sp. z o.o. Okres poddany analizie obejmował lata 2017–2021 (do 15 października). W trakcie kontroli zidentyfikowano 29 nieprawidłowości, a w jej wyniku przedstawiono pięć wniosków pokontrolnych. Wystąpienia pokontrolne były poddawane przez Służbę Kontrwywiadu Wojskowego długotrwałej analizie, której wyniki spowodowały konieczność nałożenia klauzuli ZASTRZEŻONE na informację o wynikach kontroli.

Ponadto NIK, w związku z informacją przekazaną przez Ministra Obrony Narodowej **o odnalezieniu w kwietniu 2023 r. w pobliżu miejscowości Zamość koło Bydgoszczy szczątków niezidentyfikowanego obiektu wojskowego**, wszczęła kontrolę doraźną¹⁴³, która została przeprowadzona w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa, Ministerstwie Obrony Narodowej, Dowództwie Operacyjnym Rodzajów Sił Zbrojnych, Komendzie Głównej Żandarmerii Wojskowej, Centrum Operacji Powietrznych – Dowództwie Komponentu Powietrznego oraz Ośrodku Monitorowania i Analiz Ministra Obrony Narodowej. Dokumenty pokontrolne zostały opatrzone klauzulą ZASTRZEŻONE. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła 13 nieprawidłowości i sformułowała łącznie siedem wniosków pokontrolnych do kierowników jednostek kontrolowanych. Ustalenia kontroli zostały wykorzystane do wzmocnienia systemu obrony powietrznej RP.” Obecnie trwają analizy dotyczące zasadności kierowania zawiadomień do organów ścigania w związku z wynikami przedmiotowej kontroli.

W przedmiotowym obszarze NIK przeprowadziła również kontrolę sprawdzającą dotyczącą realizacji wniosków pokontrolnych przez Rejonowy Zarząd Infrastruktury w Olsztynie z kontroli przeprowadzonej w 2019 r.¹⁴⁴. W wyniku tej kontroli NIK sformułowała dwa kolejne wnioski pokontrolne, tj. podjęcie skutecznych działań w celu terminowego rozliczenia końcowego inwestycji oraz przeprowadzanie samooceny systemu kontroli zarządczej wśród wszystkich żołnierzy i pracowników jednostki, a nie jak dotychczas tylko wśród kierownictwa.

¹⁴¹ Tworzenie Wojsk Obrony Terytorialnej (P/18/035).

¹⁴² Pozyskanie karabinka GROT na potrzeby Wojsk Obrony Terytorialnej (I/22/001/KON).

¹⁴³ Działania państwa w związku z incydem z dnia 16 grudnia 2022 r. (I/23/003/KON).

¹⁴⁴ Wykorzystanie uwag i wykonanie wniosków sformułowanych po kontroli nr P/19/036 „Sporządzanie i realizacja Planów Inwestycji Budowlanych w resorcie obrony narodowej” (K/23/002/KON).

Zapewnienie bezpieczeństwa najważniejszych obiektów (siedzib kluczowych organów państwa) ma istotne znaczenie dla funkcjonowania kraju. W związku z tym, mając dodatkowo na uwadze ustalenia wcześniejszych kontroli¹⁴⁵, NIK, w ramach kolejnej kontroli, obejmującej swym zakresem podmiotowym urzędy administracji rządowej (ministerstwa i urzędy wojewódzkie) oraz samorządowej (urzędy marszałkowskie) zbadała czy **ochrona obiektów stanowiących siedziby organów władzy publicznej była adekwatna do zagrożeń**¹⁴⁶. W wyniku przeprowadzonych kontroli stwierdzono, że organizacja i sposób funkcjonowania ochrony zapewniały adekwatny do istniejących zagrożeń poziom bezpieczeństwa siedzib objętych kontrolą organów. Zarówno w poddanych kontroli ministerstwach, jak i w urzędach wojewódzkich i marszałkowskich, przeprowadzono analizę zagrożeń i we współpracy z właściwymi służbami państwowymi określono oraz wdrożono stosowne dla nich rozwiązania organizacyjno-prawne i techniczne.

Poza Ministerstwem Finansów i Ministerstwem Sprawiedliwości, realizację zadań w zakresie ochrony fizycznej i technicznej obiektów użytkowanych przez skontrolowane jednostki wykonywały głównie zewnętrzne firmy ochroniarskie, wylonione w drodze przetargów. Pracownicy tych podmiotów posiadali niezbędne uprawnienia i kwalifikacje, a zasady współpracy pomiędzy podmiotami świadczącymi usługi ochroniarskie a ochranianymi instytucjami regulowały zawarte umowy.

W kontrolowanych jednostkach zapewniono w wystarczającym stopniu ciągłość funkcjonowania zainstalowanych systemów bezpieczeństwa, które poddawane były regularnym przeglądom i konserwacji. W niektórych przypadkach nie opracowano wymaganej przepisami dokumentacji bądź wystąpił brak lub opóźnienia w jej aktualizacji. Ponadto w kilku jednostkach wystąpiły nieprawidłowości związane z odpowiednim zabezpieczeniem poszczególnych pomieszczeń oraz prawidłowym funkcjonowaniem monitoringu wizyjnego.

Nadzór nad zapewnieniem realizacji działań ochronnych, poza kilkoma przypadkami, był prowadzony prawidłowo. Wprawdzie stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości nie skutkowały dotychczas bezpośrednim zagrożeniem dla chronionych obiektów, lecz w ocenie NIK wymagały dalszych usprawnień.

Działania hybrydowe to wspólne występowanie (w warunkach pokoju) czynników zagrażających lub mogących zagrażać bezpieczeństwu państwa i jego obywateli. Mogą być prowadzone przy użyciu środków klasycznych takich jak np. dezinformacja i sabotaż lub nowoczesnych sposobów, np. cyberataków. Wszystko to ma wywoływać i podtrzymywać sytuacje kryzysowe bez użycia środków militarnych. W związku z tym NIK sprawdziła czy **system ochrony ludności był przygotowany na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi**¹⁴⁷. O ile zagadnienia dotyczące tego rodzaju zagrożenia nie były dotychczas przedmiotem odrębnej kontroli, to problematyka zarządzania kryzysowego była już kilkakrotnie badana. Ostatnia systemowa kontrola w tym zakresie, w związku ze stwierdzonymi licznymi nieprawidłowościami, została zakończona w lutym 2018 r. sformułowaniem szeregu wniosków i rekomendacji¹⁴⁸. Obecnie przeprowadzona kontrola miała zweryfikować aktualny stopień ich praktycznej realizacji.

Kontrolą zostały objęte organy władzy rządowej i samorządowej różnych szczebli, w tym Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, urzędy wojewódzkie, urzędy miejskie, starostwa powiatowe oraz urzędy gmin.

W ocenie NIK organy państwa nie są przygotowane do tego, aby w przypadku wystąpienia zagrożeń o charakterze hybrydowym zapewnić sprawną realizację zadań w ramach systemu zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej. Wciąż nie zostały bowiem w ramach tych systemów wypracowane kompleksowe mechanizmy budowania odporności państwa na skutki zagrożeń hybrydowych. Jest to tym istotniejsze, że na zagrożenia wynikające z prowadzonych za pomocą różnych środków i metod działań hybrydowych narażona jest ludność na terenie całej Polski. Przeciągają się, trwające już od kilkunastu lat prace nad projektem ustawy, która w zamie-

¹⁴⁵ W tym: *Przeciwdziałanie terroryzmowi i zwalczanie zagrożeń terrorystycznych* (P/17/040).

¹⁴⁶ *Organizacja i funkcjonowanie ochrony wybranych siedzib organów władzy publicznej* (P/22/028).

¹⁴⁷ *Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi* (P/22/029).

¹⁴⁸ *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej* (P/17/039).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

rzeniu ma całościowo uregulować system ochrony ludności. W tej sytuacji zaniepokojenie budzi odstąpienie od opracowywania – niezwykle istotnej z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa – ustawy o zarządzaniu bezpieczeństwem narodowym.

Należy też podkreślić, że w kwietniu 2022 r. uchylone zostały jedyne przepisy rangi ustawowej określające sposób realizacji zadań z zakresu obrony cywilnej, tj. ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Nastąpiło to, gdy trwał już największy od 30 lat kryzys bezpieczeństwa spowodowany zniszczeniem ładu międzynarodowego przez wybuch wojny w Ukrainie, co jeszcze pogłębiło obawy dotyczące funkcjonowania w Polsce spójnego systemu reakcji na zagrożenia.

Wyniki kontroli wskazują na konieczność prawnego uporządkowania i praktycznego zintensyfikowania działań jednostek szczebla centralnego, w tym podmiotów bezpieczeństwa narodowego, w proces zapobiegania i zwalczania zagrożeń hybrydowych. W tym kontekście zaniepokojenie musi budzić marginalizowanie roli Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, tj. jednostki, której ustawa o zarządzaniu kryzysowym przypisuje szczególną rolę i zadania w ramach tego obszaru.

Jednocześnie, jako dalece niezadowalające, NIK uznała zaangażowanie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, który zagrożeń hybrydowych nie uwzględnił zarówno w resortowym planie zarządzania kryzysowego, jak i stosownym raporcie cząstkowym. Tym samym przy realizacji niektórych zadań Minister nie kierował się aktualnymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, lecz przepisami prawdopodobnymi i przyszłymi, które w czasie, gdy powstał obowiązek aktualizacji planu (luty 2022 r.), znajdowały się dopiero na etapie uzgodnień wewnątrzresortowych i do maja 2023 r. nie były jeszcze uchwalone.

W ocenie NIK, w stosunku do ustaleń kontroli przeprowadzonych w latach poprzednich, zdolność reagowania organów zarządzania kryzysowego w sytuacjach kryzysowych uległa poprawie. Było to głównie efektem doświadczeń nabytych w trakcie działań podjętych w związku z wystąpieniem pandemii koronawirusa i masowym napływem do Polski obywateli Ukrainy. Podkreślić jednak należy, że uzyskana dotychczas wiedza i doświadczenie osób odpowiadających za kluczowe decyzje mogą okazać się niewystarczające w obliczu wieloaspektowych, niejednoznacznych i niezwykle intensywnych zagrożeń hybrydowych. Jest to tym bardziej istotne, iż w najbliższych latach należy liczyć się z intensyfikacją występowania takich działań, na które reagowanie wymaga funkcjonowania spójnego systemu ochrony ludności obejmującego także proces stałego szkolenia.

Po raz kolejny NIK zwróciła też uwagę, że brak jednolitego systemu łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie całego kraju może mieć negatywny wpływ na przepływ informacji w przypadku wystąpienia realnej sytuacji kryzysowej, a tym samym na skuteczność prowadzonych działań.

Wobec niezrealizowania wniosków i rekomendacji sformułowanych wcześniej, NIK, w przypadku Prezesa Rady Ministrów, postulowała objęcie przez niego szczególnym nadzorem procesu legislacyjnego projektu ustawy, która w sposób kompleksowy powinna uregulować kwestie ochrony ludności i obrony cywilnej, zawierając także zadania w obszarze rzetelnie zdefiniowanych zagrożeń hybrydowych.

Wnioski pokontrolne do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wskazywały natomiast na konieczność: przeprowadzenia analizy związanej z organizacją systemu zarządzania kryzysowego, w tym m.in. w zakresie: ustalenia przesłanek uznania sytuacji za kryzysową, zasad okresowej aktualizacji planów zarządzania kryzysowego w zależności od rodzaju i charakteru wprowadzonych zmian oraz pojawiających się zagrożeń, a także wymogów dotyczących przygotowania merytorycznego dla osób realizujących zadania z zakresu ochrony ludności dla administracji rządowej i samorządowej, z jednoczesnym obowiązkiem okresowego ich certyfikowania; wprowadzenia jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju; zainicjowania – mając na uwadze obecną sytuację geopolityczną – ciągłego procesu podnoszenia poziomu wiedzy i świadomości społecznej oraz instytucjonalnej na temat nowych rodzajów zagrożeń, w tym działań hybrydowych.

W latach 2008–2015 przeprowadzono centralizację struktury jednostek terenowych Policji likwidując 477 z 815 posterunków, jakie funkcjonowały w ramach tej formacji według stanu na koniec 2007 r. Od 2016 r. nastąpiła z kolei intensywna reaktywacja tych placówek. Do połowy 2023 r. utworzono ich 161, a do końca 2025 r. zaplanowano powstanie ponad 120 kolejnych. W związku z tym – mając na względzie fakt, że uzasad-

nieniem tworzenia nowych posterunków są wnioski lokalnych społeczności oraz wyniki prowadzonych analiz bezpieczeństwa, a decyzję o otwarciu podejmuje komendant powiatowy Policji – NIK przeprowadziła kontrolę, której celem było w szczególności zweryfikowanie, **czy nowo tworzone posterunki Policji przyczyniają się do podniesienia poziomu bezpieczeństwa obywateli**¹⁴⁹. Założeniem kontroli było również sprawdzenie, czy najmniejsze terenowe komórki organizacyjne Policji mogą sprawnie funkcjonować, a ich tworzenie wynikało z obiektywnych i weryfikowanych danych.

Kontrolą objęto: Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, będące urzędem do realizacji nadzoru nad działalnością Policji oraz inicjowania polityki rządu w zakresie bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego; Komendanta Głównego Policji – centralny organ administracji rządowej właściwy m.in. w sprawach utrzymania bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz wybrane jednostki organizacyjne tej formacji (komendy wojewódzkie oraz komendy powiatowe).

W ocenie NIK prowadzony z dużą intensywnością od 2016 r. proces reaktywacji posterunków nie wynikał z obiektywnych kryteriów odwołujących się do stanu bezpieczeństwa oraz skuteczności działania terenowych jednostek Policji. Komendant Główny Policji oraz nadzorujący go Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie mieli wiedzy, czy wydatkowanie przez Policję kwoty co najmniej 107,5 mln zł na odtworzenie posterunków było w świetle ustawy o finansach publicznych rozwiązaniem celowym i racjonalnym, a także czy przyczyniło się do poprawy bezpieczeństwa obywateli.

W konsekwencji brak było możliwości stwierdzenia, czy utworzenie konkretnych posterunków było zasadne oraz w jaki sposób wpłynęło ono na stan bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie ich działania. Jednocześnie proces ten, prowadzony przez Komendanta pod nadzorem Ministra, nie był rzetelnie zaplanowany, realizowany oraz nadzorowany. Nie wypracowano ani spójnej koncepcji, ani obiektywnych kryteriów pozwalających na podejmowanie decyzji odnośnie zasadności otwierania posterunków oraz ich optymalnych lokalizacji. Jednocześnie prowadzony monitoring – koncentrując się na danych statystycznych o liczbie utworzonych posterunków – uniemożliwia dokonanie oceny wpływu poniesionych przez Policję nakładów finansowych na efektywność funkcjonowania komend oraz stan bezpieczeństwa obywateli na obszarach, gdzie powstały te posterunki.

Szczegółowa kontrola dziesięciu nowo otwartych placówek wykazała, że co do zasady zapewniono w nich odpowiednie warunki służby funkcjonariuszy oraz przyjmowania interesantów. NIK zwróciła uwagę, że mimo działań podejmowanych na rzecz wzmocnienia etatowego ponad 160 nowych posterunków z rezerwy Komendanta Głównego Policji, prawie połowę z nich stanowiły małe komórki organizacyjne liczące od pięciu do siedmiu etatów funkcjonariuszy. Powyższe, w połączeniu z dynamicznie zwiększającą się liczbą wakatów w Policji, skutkowało trudnościami w organizacji codziennej służby oraz ograniczeniem podstawowej funkcji posterunków, jaką miała być ich łatwa dostępność dla obywateli.

W ramach kontroli – wśród 165 gmin ze wszystkich województw w Polsce, w których utworzono po 2015 r. posterunki Policji – NIK przeprowadziła badanie kwestionariuszowe dotyczące poczucia bezpieczeństwa mieszkańców i ich poglądów w sprawie funkcjonowania lokalnych posterunków. Pytania dotyczyły m.in.: świadomości dostępności funkcjonariuszy, w tym możliwości kontaktu z dzielnicowym oraz oceny działania lokalnej Policji i osobistego poczucia bezpieczeństwa.

Wspólne wnioski pokontrolne do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendanta Głównego Policji dotyczyły: 1) opracowania rzetelnej analizy, bazującej na obiektywnych wskaźnikach i uwzględniającej poniesione koszty, przedstawiającej dotychczasowe rezultaty procesu reaktywacji posterunków Policji; 2) wdrożenia mechanizmów pozwalających na bieżące monitorowanie oraz dokonywanie okresowych ocen wpływu odtwarzanych posterunków Policji na poprawę bezpieczeństwa publicznego i ochronę obywateli; 3) opracowania, w oparciu o wyniki ww. działań i analiz, koncepcji dalszego rozwoju struktur terenowych jednostek organizacyjnych Policji.

W polskim prawie nie ma ustawowych definicji ani norm budowy schronów. Jednocześnie według raportu *Ocena przygotowania w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za 2017 r.* tylko 1,3 % ludności Polski mogłoby skorzystać ze schronów, a miejsca w mniej bezpiecznych ukryciach wystarczyłyby dla kolejnego 1,5 % Polaków.

¹⁴⁹ Funkcjonowanie posterunków Policji (P/23/029).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Problem niewystarczających zasobów budownictwa ochronnego nabiera szczególnego znaczenia w kontekście trwającej wojny w Ukrainie. Dlatego NIK – w: Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej, urzędach wojewódzkich, starostwach powiatowych, a także urzędach gmin z terenu wszystkich województw – sprawdziła czy ww. jednostki stworzyły **właściwe warunki do rozwoju budownictwa ochronnego i zapewniły mieszkańcom wystarczającą liczbę odpowiednich i bezpiecznych miejsc schronienia i ukrycia w razie wystąpienia zagrożenia**¹⁵⁰.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła działalność w zakresie stworzenia właściwych warunków do rozwoju budownictwa ochronnego i zapewnienia mieszkańcom wystarczającej liczby bezpiecznych miejsc schronienia w takich budowlach w razie wystąpienia zagrożenia.

W szczególności Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Minister), pomimo sygnałów przekazywanych przez Szefa Obrony Cywilnej Kraju (OCK) w Ocenach przygotowań w zakresie ochrony ludności i obrony cywilnej w Polsce za lata 2019–2021 r., nie zapewnił przygotowania projektu ustawy określającej zadania, organizację i zasady funkcjonowania tej formacji w terminie umożliwiającym jej wejście w życie przed 23 kwietnia 2022 r., tj. przed wejściem w życie przepisów ustawy o obronie Ojczyzny, która jednocześnie uchyliła uregulowania ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, w tym te odnoszące się do obrony cywilnej. Spowodowało to powstanie luki prawnej i wywołało wątpliwości organów tej formacji odnośnie konieczności realizacji dotychczasowych zadań.

Jednocześnie Minister, Szef OCK oraz objęci kontrolą byli szefowie obrony cywilnej na poziomie województw, powiatów i gmin, do 22 kwietnia 2022 r. w ograniczonym zakresie korzystali ze swoich uprawnień do nadzoru i kontroli realizacji zadań w obszarze budowli ochronnych. W konsekwencji w większości skontrolowanych urzędów gmin (69 %) nie zapewniono przewidzianej w wytycznych Szefa OCK liczby miejsc w budowlach ochronnych na poziomie 25 % ogółu mieszkańców.

Faktycznie według ewidencji, często niepełnych i nieweryfikowalnych, na schronienie w nich w 2022 r. mogło liczyć zaledwie 2 % ludności gmin objętych kontrolą, a w zasobach dominowały ukrycia doraźne, czyli obiekty bez szczególnych wymagań odpornościowych i eksploatacyjnych. Także inwentaryzacja sporządzona przez Państwową Straż Pożarną zawierała szereg rozbieżności oraz stwarzała fałszywe poczucie bezpieczeństwa.

Wyjątek na mapie Polski i przykład dobrej praktyki stanowiła budowla ochronna, która powstała w 2017 r. w Bydgoszczy. Jest to jedno z najnowocześniejszych miejsc ukrycia w Polsce – mieści się pod Zespołem Szkolno-Przedszkolnym w Bydgoszczy. Strop nad schronieniem ma wytrzymałość 3,5 tony/m². Ochrony szukać tu może nawet 250 osób. Budowla ta jest wzorcowym przykładem budowli dwufunkcyjnej. Na co dzień miejsce schronienia funkcjonuje jako szkolna szatnia. Są w niej również pralnia i suszarnia, a same szafki można szybko zmienić na doraźne łóżka.

W trakcie kontroli prowadzono oględziny budowli ochronnych, które odbywały się przy udziale specjalistów w dziedzinie budownictwa ochronnego posiadających kwalifikacje do przeprowadzania kontroli stanu technicznego budowli wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane.

W konsekwencji powyższych ustaleń, zdaniem NIK, brak wystarczających zasobów budowli ochronnych, przepisów prawa w obszarze obrony cywilnej, a także wiedzy mieszkańców o lokalizacji miejsc schronienia, zwłaszcza w kontekście trwającej wojny w Ukrainie, wymaga podjęcia pilnych wielokierunkowych działań odbudowujących system ochrony ludności cywilnej w Polsce.

Wniosek *de lege ferenda* do Prezesa Rady Ministrów dotyczył podjęcia pilnych działań zobowiązujących właściwych ministrów do przygotowania projektów aktów prawnych lub zmian w obowiązujących przepisach, w tym w szczególności m.in.: projektu ustawy regulującej kompleksową problematykę obrony cywilnej oraz wprowadzenia (np. w formie odpowiednich rozporządzeń) przepisów określających: szczegółowe zasady planowania, projektowania, utrzymania budowli ochronnych oraz prowadzenia ewidencji i kontroli ich stanu technicznego, a także warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać przydomowe schrony i ukrycia doraźne oraz ich usytuowanie; projektu nowelizacji ustawy Prawo budowlane poprzez wprowadzenie przepisów doprecyzowujących

¹⁵⁰ Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budowlach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia (P/23/061).

określone w art 5 ust 1 pkt 6 tej ustawy pojęcie zapewnienia ochrony ludności, zgodnie z wymaganiami obrony cywilnej w trakcie projektowania i budowania obiektu budowlanego oraz projektu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzez wprowadzenie przepisów określających sposób uwzględnienia potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa przy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wskazujących zasady i tryb uwzględniania miejsc ochronnych na etapie opracowywania i uzgadniania tych planów.

Wniosek pokontrolny do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji dotyczył podjęcia działań mających na celu wykorzystanie wyników inwentaryzacji budowli ochronnych przeprowadzonej w 2022 r. przez Państwową Straż Pożarną, uzupełnionej o sprawdzenie budowli pod kątem możliwości zabezpieczenia mieszkańców podczas konfliktu zbrojnego, poprzez przygotowanie narzędzia o charakterze zbliżonym do alertu Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, wskazującego mieszkańcom konkretne miejsca schronienia, co przyczyni się eliminowania nadmiernego gromadzenia osób w jednej budowlu.

Wniosek do Wojewody Mazowieckiego i Prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy obejmował podjęcie działań w celu rozstrzygnięcia przeznaczenia stacji metra warszawskiego pod kątem jego ewentualnego wykorzystania jako budowli ochronnej.

W przypadku większości stwierdzonych nieprawidłowości NIK odstępowała od formułowania wniosków pokontrolnych z uwagi na zmianę uwarunkowań prawnych, tj. wejście w życie z dniem 23 kwietnia 2022 r. ustawy o obronie Ojczyzny i uchylenie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz aktów wykonawczych do tej ustawy.

Kolejna kontrola w obszarze spraw wewnętrznych, którą objęto: Prezesa Rady Ministrów, Ministra Koordynatora Służb Specjalnych, Przewodniczącego Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, Ministra Obrony Narodowej oraz szefów trzech służb specjalnych (Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego oraz Służby Kontrwywiadu Wojskowego), miała na celu dokonanie obiektywnej oceny **funkcjonujących mechanizmów nadzoru nad działalnością służb specjalnych**, a także wypracowanie propozycji służących wzmocnieniu ochrony praw i wolności obywatelskich, przy jednoczesnym zagwarantowaniu **uprawnień służb specjalnych niezbędnych dla ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej i bezpieczeństwa obywateli**¹⁵¹.

W związku z faktem, że szczegółowe ustalenia kontroli, w tym liczne stwierdzone nieprawidłowości, muszą pozostać niejawne ze względu na bezpieczeństwo państwa, poniżej przedstawiono jedynie wybrane oceny oraz rekomendacje NIK w obszarach wymagających najpilniejszej zmiany. Pełną treść informacji o wynikach kontroli przekazano najważniejszym osobom w Państwie.

Kontrola ujawniła, że osoby odpowiadające za nadzór i koordynację działalności służb specjalnych, w tym przede wszystkim: Prezes Rady Ministrów, Minister Koordynator Służb Specjalnych oraz członkowie Kolegium do Spraw Służb Specjalnych nierzetelnie realizowały powierzone im zadania. W szczególności z powodu własnych trwających przez cały badany okres zaniechań pozbawiły się one w praktyce wiedzy na temat funkcjonowania służb specjalnych oraz możliwości bieżącego reagowania na ewentualne nieprawidłowości identyfikowane w ich działaniu. Ponadto nie wykonywały one rzetelnie swoich obowiązków w zakresie wyznaczania kierunków działania nadzorowanych służb. W konsekwencji osoby kierujące służbami dowolnie definiowały zadania podległych im formacji oraz uznaniowo mogły decydować, czy i jakie informacje przeکاżą organom nadzoru i kontroli na temat ich realizacji.

Wyniki kontroli wykazały także, że oficjalny, tj. wynikający z przepisów system nadzoru nad służbami zastępowano m.in. bezpośrednimi spotkaniami i ustnymi dyspozycjami (wytycznymi) wydawanymi przez Ministra Koordynatora Służb Specjalnych szefom poszczególnych służb oraz innym organom nadzoru. Działania takie, o ile w pewnych przypadkach dopuszczalne, nie mogą jednak stanowić zasadniczych mechanizmów nadzoru nad służbami specjalnymi. W związku z tym NIK stanowczo podkreśliła, że w demokratycznym państwie praw-

¹⁵¹ Realizacja zadań związanych z koordynacją, nadzorem i kontrolą funkcjonowania służb specjalnych prowadzących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej czynności operacyjno-rozpoznawcze (I/22/001/KPB).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

nym kontrola i nadzór nad funkcjonowaniem służb wyposażonych w kompetencje umożliwiające daleko idącą ingerencję w prawa oraz wolności człowieka i obywatela nie mogą być realizowane w drodze doraźnych, często w żaden sposób nieudokumentowanych i tym samym nieweryfikowalnych działań.

Podsumowując – obowiązujący w Polsce system nadzoru, koordynacji oraz kontroli działalności służb specjalnych jest nieskuteczny oraz nie odpowiada standardom obowiązującym w demokratycznych państwach prawa. Nie zapewnia on bowiem efektywnego nadzoru nad realizacją zadań służb oraz nie gwarantuje, że w toku ich wykonywania będą przestrzegane obowiązujące przepisy prawa oraz respektowane prawa i wolności obywatelskie. Stan ten jest efektem nie tylko wadliwych rozwiązań organizacyjno-prawnych, ale również rażących zaniedbań ze strony podmiotów powołanych do nadzoru nad funkcjonowaniem służb specjalnych.

W następstwie powyższych ustaleń NIK dostrzegła konieczność podjęcia pilnych działań legislacyjnych zmierzających do ustanowienia realnego i odpowiadającego standardom demokratycznego państwa prawa systemu nadzoru, koordynacji oraz kontroli działalności służb specjalnych w Polsce, które w szczególności powinny polegać na: 1) ustanowieniu zewnętrznego, niezależnego organu posiadającego nieograniczone przedmiotowo uprawnienia kontrolne wobec służb specjalnych oraz wszystkich pozostałych służb i formacji dysponujących uprawnieniami do prowadzenia czynności operacyjno-rozpoznawczych; 2) przyznaniu obywatelom prawa do informacji na temat prowadzonych wobec nich czynności operacyjno-rozpoznawczych oraz prawa do skargi na działalność służb i innych uprawnionych podmiotów w tym zakresie; 3) przyjęciu ustawy regulującej tematykę wewnątrzadministracyjnego nadzoru i kontroli nad służbami specjalnymi; 4) przyjęciu aktu normatywnego określającego definicje czynności operacyjno-rozpoznawczych, metod, form i technik przeprowadzania tych czynności oraz wspólne dla wszystkich służb i formacji zasady oraz warunki ich prowadzenia; 5) wzmocnieniu kontroli sądów nad zarządzaniem i przedłużaniem kontroli operacyjnej.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała jednocześnie, że w całym okresie trwania kontroli jej uprawnieni pracownicy napotykali ze strony kierowników badanych jednostek liczne działania mające na celu udaremnienie im wykonywania czynności służbowych. Uwzględniając powyższe okoliczności, w dniu 21 marca 2024 r. skierowano sześć zawiadomień o zaistnieniu okoliczności wskazujących na popełnienie przestępstwa określonego w art. 98 ustawy o NIK, tj. utrudniania kontroli.

Nieprawidłowości wskazujące na problemy w funkcjonowaniu zakładów poprawczych i schronisk dla nieletnich z terenu województwa kujawsko-pomorskiego¹⁵², które dotyczyły m.in. braku identyfikacji i informowania Ministra Sprawiedliwości o zaistniałych wydarzeniach nadzwyczajnych, błędów w zakresie funkcjonowania systemu monitoringu, niezapewnienia obsady zmian zgodnej z planem ochronnym, a także nieterminowego aktualizowania indywidualnego programu resocjalizacji, skłoniły NIK do zbadania tego problemu w skali ogólnopolskiej. Kontrolą, której celem było ustalenie czy **ochrona oraz działalność resocjalizacyjna w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich i okręgowych ośrodkach wychowawczych** była zorganizowana i nadzorowana w sposób prawidłowy¹⁵³, objęto 17 jednostek, w tym: Ministerstwo Sprawiedliwości oraz 16 z 31 placówek dla nieletnich, które funkcjonowały w Polsce, według stanu na dzień 14 stycznia 2022 r. Do kontroli wytypowano województwa, w których wskaźnik udziału czynów karalnych nieletnich w ogólnej liczbie przestępstw był wyższy od ogólnopolskiego. Ponadto dobór jednostek zaprojektowano w taki sposób, aby uwzględnić zróżnicowanie zakładów poprawczych, schronisk dla nieletnich oraz nowy typ jednostek okręgowe ośrodki wychowawcze, a także określony w nich limit miejsc (badano te z największą liczbą miejsc).

Na podstawie ustaleń dokonanych w tak zdefiniowanej populacji NIK oceniła, że Minister Sprawiedliwości i dyrektorzy skontrolowanych zakładów dla nieletnich zapewnili bezpieczeństwo oraz realizację działalności resocjalizacyjnej w tych jednostkach. Jednocześnie stwierdzono jednak, że praktyka działania oraz

¹⁵² Stwierdzone w kontroli z 2021 r. I/21/004/LBY *Zapewnienie bezpieczeństwa i prowadzenia działalności resocjalizacyjnej w zakładach poprawczych i schronisku dla nieletnich województwa kujawsko-pomorskiego.*

¹⁵³ *Zapewnienie bezpieczeństwa i działalność resocjalizacyjna w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich i okręgowych ośrodkach wychowawczych (P/23/051).*

przyjęte zasady wymagały poprawy, przede wszystkim w zakresie identyfikacji wydarzeń nadzwyczajnych, prowadzenia dokumentacji, jak również dostosowania procedur do przepisów ustawy o wspieraniu i resocjalizacji.

Minister wykonywał na ogół prawidłowy nadzór zwierzchni i pedagogiczny nad tymi placówkami. Skuteczność resocjalizacji monitorował w ramach bieżących kontroli i wizytacji, a po zmianie przepisów wypracowywał wskaźniki, których ocena będzie możliwa w późniejszym terminie – ze względu na krótki okres od wejścia w życie ww. ustawy.

W zakresie kontrolowanej działalności za nieprawidłowe uznano utrzymującą się sytuację funkcjonowania w dwóch schroniskach o wzmożonym nadzorze wychowawczym grup dla nieletnich skierowanych do schroniska zwykłego. Ustalenia kontroli wskazywały ponadto, że istotnym problemem w zakładach dla nieletnich była wysoka liczba nadgodzin i wakatów na stanowiskach niepedagogicznych, w szczególności pionu ochrony.

Jako niewystarczające NIK uznała przede wszystkim działania związane z brakiem wyegzekwowania od nadzorowanych placówek projektów planów zabezpieczenia ośrodka, zakładu lub schroniska na wypadek wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa dostosowanych do nowych przepisów, a także weryfikacji tych projektów. Ponadto Minister nie wyegzekwował dostosowania regulaminów tych placówek do nowego stanu prawnego, a także nie wydał zarządzeń w sprawie standardów metodologii sporządzania opinii psychologiczno-pedagogicznej i diagnostycznej.

Minister otrzymywał i analizował informacje o wydarzeniach nadzwyczajnych, które miały miejsce w zakładach dla nieletnich. Poza jednym przypadkiem z 20 poddanych analizie, prowadził postępowania wyjaśniające, w tym kontrole doraźne. Jednak w przypadku siedmiu kontroli doraźnych nie udokumentowano ich wyników. Jednocześnie kontrola wykazała, że dyrektorzy sześciu zakładów dla nieletnich nie zawiadomili Ministra o 22 zdarzeniach, które należało zakwalifikować jako wydarzenia nadzwyczajne, co stanowiło 10 % w odniesieniu do wszystkich 219 zgłoszonych wydarzeń.

W objętych kontrolą zakładach dla nieletnich funkcjonowały adekwatne dla danego typu placówki systemy ochrony oraz zabezpieczenia techniczno-ochronne. Rejestrowane obrazy były w czasie rzeczywistym obserwowane przez pracowników ochrony. W dziewięciu z 16 jednostek stwierdzono, że zapis z monitoringu był przechowywany przez nieodpowiedni czas, a w dwóch, że dokonano go niezgodnie z przepisami. W trzech jednostkach, w których stosowany był pełny system ochrony stwierdzono nieodpowiednią liczbę pracowników ochrony na zmianach. Ustalenia kontroli wskazują także, że pracownicy nie wywiązywali się z należytą starannością z obowiązków związanych z dokumentowaniem przebiegu zmiany.

Kontrola wykazała incydentalne nieprawidłowości dotyczące zastosowania środków przymusu bezpośredniego, tj.: notatki służbowe z ich użycia nie zostały sporządzone przez osoby, które je stosowały, nie sporządzono ich w ogóle lub też nie zostały podpisane przez wszystkich uprawnionych – odpowiednio cztery, dwa i dziewięć przypadków ze 113 skontrolowanych. Ponadto stwierdzono, że w ośmiu ze 169 przypadków nieletnich umieszczono w izbach przejściowych lub adaptacyjnych w sposób niezgodny z przepisami, a dokumentacja związana z pobytem nieletnich w izbach przejściowych oraz adaptacyjnych i izolacyjnych nie zawierała wszystkich wymaganych przepisami prawa elementów. W ocenie NIK, nieletni nie mogą być umieszczani w tego typu izbach bez właściwej podstawy prawnej, a dokumentacja dotycząca ich pobytu powinna być sporządzana ze szczególną starannością, gdyż dotyczy konstytucyjnych praw nieletnich.

Dyrektorzy zakładów dla nieletnich realizowali działania dotyczące procesu resocjalizacji. Nie stwierdzono przypadków nieudzielenia pomocy psychologiczno-pedagogicznej w razie potrzeby. Nieprawidłowości dotyczyły prowadzenia działalności o charakterze resocjalizacyjnym. Opinie psychologiczno-pedagogiczne były wydawane z naruszeniem terminów wskazanych w rozporządzeniach (w 18 z 57 badanych przypadków), a odpowiednie indywidualne programy resocjalizacji opracowywano w różnym terminie. Ponadto nadzór nad ich modyfikowaniem odbywał się z naruszeniem przepisów rozporządzeń, w przypadku 33 z 157 nieletnich, a w jednej jednostce dla dziewięciu nieletnich nie przeprowadzano takiej modyfikacji w ogóle.

Wniosek *de lege ferenda* do Ministra Sprawiedliwości dotyczył podjęcia działań zmierzających do zmiany pięciu rozporządzeń dotyczących kontrolowanej działalności. Postulowane przez NIK zmiany w przepisach wyeliminują niejednorodną praktykę w ich stosowaniu przez dyrektorów zakładów dla nieletnich oraz przyczynią się do zapewnienia bezpieczeństwa nieletnim i usprawnienia procesu resocjalizacji.

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Wnioski pokontrolne adresowane do Ministra Sprawiedliwości odnosiły się do: 1) zwiększenia nadzoru przez Ministra nad dyrektorami zakładów dla nieletnich w zakresie identyfikowalności wydarzeń nadzwyczajnych oraz dokumentowania pobytu nieletnich w izbach adaptacyjnych, izbach izolacyjnych oraz stosowania wobec nich środków przymusu bezpośredniego; 2) sporządzenia kompleksowej analizy sytuacji kadrowej pracowników zakładów dla nieletnich, w szczególności w zakresie pracowników ochrony, w kontekście rzetelności realizowanych przez nich zadań, adekwatności wynagrodzenia i konieczności pozyskania nowych pracowników, a następnie podjęcie odpowiednich do jej wyników działań.

W jednym wystąpieniu opisano stan problematyczny oraz zastosowano art. 51 ustawy o NIK, tj.: powiadomienie kierownika jednostki kontrolowanej o stwierdzeniu bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia lub zdrowia ludzkiego w celu zapobieżenia występującemu niebezpieczeństwu.

2.11. Rolnictwo. Rozwój wsi

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadzając w 2023 r. kontrole z obszaru rolnictwa oraz rozwoju wsi objęła badaniami szeroki zakres zagadnień, reagując zarówno na problemy powstałe w sferze rolnictwa w związku z rozwojem sytuacji na Ukrainie, jak i zajmując się zagadnieniami systemowymi, w których analizy wskazywały na systemowy charakter nieprawidłowości narastający przez długi okres.

NIK oceniła, że **realizacja zadań w zakresie importu i obrotu zbożem oraz rzepakiem z Ukrainy**¹⁵⁴ nie była rzetelna i skuteczna. Działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec zwiększonego importu zboża i rzepaku z Ukrainy spowodowanego agresją Rosji w 2022 r. były nierzetelne, spóźnione, miały charakter doraźny i nie zapobiegły zakłóceniom cen i skupu zbóż oraz rzepaku na krajowym rynku rolnym. Ponadto działania Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi na krajowym rynku zbóż podejmowane *ad hoc* w sposób nieskoordynowany nie przyniosły oczekiwanych efektów. Brak strategii rozwoju rolnictwa w tym zakresie nie sprzyjał stabilizacji na rynku produktów rolnych. Koordynacja działań poszczególnych resortów w tym zakresie zawiodła.

W ocenie NIK sytuacja na rynku produktów rolnych, która wystąpiła w związku z nadmiernym importem zbóż i rzepaku z Ukrainy wykazała, że nie zostały opracowane żadne instrumenty w celu przeciwdziałania destabilizacji rynku rolnego. Polityka rolna w tym zakresie oparta była na działaniach doraźnych, bez określania działań długoterminowych, w tym bez planowania i analizy rynku rolnego.

NIK zauważa, że błędna i nieoparta na analizach wypowiedź w mediach w czerwcu 2022 r. ówczesnego Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi apelująca o niesprzedawanie zboża i rzepaku przez polskich producentów rolnych była jedną z przyczyn zwiększonego stanu zapasów zbóż i rzepaku, a w konsekwencji zwiększonego importu zbóż z Ukrainy. Wypowiedź ta mogła również pośrednio przyczynić się do konieczności wypłaty środków w ramach krajowej pomocy finansowej wobec braku stabilizacji na rynku rolnym. W związku z wysokimi cenami zbóż i rzepaku w połowie 2022 r. i powyższą wypowiedzią Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi zmniejszyła się podaż krajowego ziarna przy jednoczesnym wzroście ich importu z Ukrainy. Większość importowanych zbóż pozostała w Polsce, co miało wpływ na zwiększenie poziomu zapasów zboża w latach gospodarczych 2021/2022 i 2022/2023 od 3,8 mln ton do około 9,7 mln ton, tj. o 255,3 %.

W okresie objętym kontrolą 541 podmiotów prowadzących działalność gospodarczą sprowadziło 4,3 mln ton zbóż i roślin oleistych o wartości 6,2 mld zł. Największą ilość zboża i rzepaku sprowadziła firma zajmująca się przeładunkiem i sprzedażą produktów rolnych mająca siedzibę w województwie mazowieckim. Pozostałe dziewięć podmiotów gospodarczych, które sprowadziło zboże i rzepak o największej wartości (łącznie o wartości 2 mld zł) mających siedzibę w województwie mazowieckim (pięć podmiotów), lubelskim, pomorskim, kujawsko-pomorskim i małopolskim (po jednym podmiocie) zajmuje się handlem, transportem i składowaniem produktów rolnych, produkcją oleju oraz hodowlą drobiu i trzody chlewnej. Średnie ceny importowanego zboża i rzepaku z Ukrainy w latach 2022–2023 były niższe niż średnie ceny tych produktów na krajowym rynku rolnym.

¹⁵⁴ Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy (D/23/506).

Po zawarciu w 2014 r. przez Unię Europejską układu stowarzyszeniowego z Ukrainą zniesione zostały częściowo cła, a w maju 2022 r. zawieszono kontyngenty taryfowe i całkowicie zniesiono należności celne przywozowe na produkty rolno-spożywcze importowane z Ukrainy, w związku z tym działania w zakresie ochrony krajowego rynku rolnego powinny zostać podjęte znacznie wcześniej. Jednak dopiero w grudniu 2022 r. Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi zwrócił się z wnioskiem do Komisji Europejskiej o podjęcie działań na rzecz ochrony polskiego rynku zbóż i rzepaku. W styczniu 2023 r. zwrócił się do Ministra Rozwoju i Technologii, aby ten wystąpił do KE o przywrócenie cła na import kukurydzy, a dopiero w kwietniu 2023 r. pszenicy. Minister Rozwoju i Technologii z wnioskami do KE wystąpił w kwietniu 2023 r. Działania te były spóźnione i nie spowodowały przywrócenia cła na import tych towarów. Wprowadzony przez UE w maju 2023 r. zakaz importu niektórych towarów m.in. do Polski był działaniem tymczasowym i nie został przedłużony po 15 września 2023 r.

Jedną z przyczyn nierzetelnych, spóźnionych i nieefektywnych działań Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi było nieprzeprowadzenie w odpowiednim czasie i zakresie właściwej oceny ryzyk związanych z konsekwencjami agresji Rosji na Ukrainę i analizy koniecznych działań w celu zapobieżenia zakłóceniom na krajowym rynku rolnym. Zdaniem NIK, nie kwestionując działań podejmowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi m.in. dotyczących przyznania krajowej pomocy finansowej wobec braku stabilizacji na rynku pszenicy, kukurydzy i gryki, działania te nie były wystarczające i nie rozwiązywały w sposób kompleksowy problemu zwiększonego importu zbóż i rzepaku z Ukrainy, stanowiącego konkurencję dla krajowej produkcji rolnej.

Niemożliwa była ocena działań powołanego przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi w czerwcu 2022 r. Pełnomocnika ds. rozwoju współpracy z Ukrainą wobec braku dokumentacji świadczącej o realizacji zadań powierzonych Pełnomocnikowi m.in. w zakresie inicjowania, koordynowania i monitorowania działań na rzecz rozwoju współpracy z Ukrainą. Powołany przez Prezesa Rady Ministrów Międzyresortowy Zespół ds. Transportu Produktów Rolnych i Spożywczych z Ukrainy też nie zrealizował powierzonych zadań. Działania w zakresie transportu polegały głównie na wymianie informacji i wskazaniu kierunków działań, które należy podjąć, brak jest jednak efektów tych działań.

Importowane z Ukrainy zboże i rzepak w zależności od przeznaczenia, tj. na cele spożywcze, paszowe i siewne było kontrolowane przez podległe Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi inspekcje: Państwową Inspekcję Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Inspekcję Weterynaryjną i Inspekcję Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych oraz podległą Ministrowi Zdrowia Państwową Inspekcję Sanitarną. Zmniejszenie w maju 2022 r. przez Inspekcję Weterynaryjną liczby kontroli identyfikacyjnych i fizycznych zbóż niezawierających tkanek pochodzących od zwierząt na polecenie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi mogło stanowić ryzyko dla jakości zboża importowanego z Ukrainy z przeznaczeniem na cele paszowe.

Odnosnie do importu zboża i rzepaku o zadeklarowanym przeznaczeniu technicznym, inspekcje podległe Ministrowi Rolnictwa i Rozwoju Wsi, tj.: Ochrony Roślin i Nasiennictwa, Weterynaryjna oraz Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych, a także Państwowa Inspekcja Sanitarna nie przeprowadzały kontroli jakości tych produktów, ze względu na przepisy regulujące przeprowadzanie przez te inspekcje granicznych kontroli towaru. Od 1 stycznia 2022 r. do 30 kwietnia 2023 r. import zbóż o przeznaczeniu technicznym do Polski wyniósł 103 tys. ton o wartości 116,1 mln zł, co stanowiło około 3 % wielkości importu zbóż z Ukrainy w tym okresie.

Organy Krajowej Administracji Skarbowej w 2023 r. prowadziły 11 kontroli celno-skarbowych w zakresie wykorzystania zboża technicznego – importowanego w latach 2022–2023 z Ukrainy do Polski – do innych niż zadeklarowane celów oraz wszczęły 88 postępowań przygotowawczych. Ponadto organy urzędowej kontroli żywności i towarów rolno-spożywczych skierowały 16 zawiadomień do organów ścigania w tym zakresie.

Minister Finansów i Szef KAS realizowali zadania związane z importem zboża i rzepaku z Ukrainy głównie przez podległe urzędy celno-skarbowe. NIK zauważa jednak, że biorąc pod uwagę znaczne natężenie ruchu granicznego w drugiej połowie 2022 r. spowodowane m.in. wzrostem importu towarów rolnych z Ukrainy, wprowadzenie przez Ministra Finansów rozwiązań prawnych polegających na możliwości obejmowania towarów m.in. zbóż procedurą dopuszczenia do obrotu nie na granicy, tylko wewnątrz kraju mogłoby przyczynić się do poprawy przepustowości przejść granicznych polsko-ukraińskich. Rozwiązanie takie zostało przygotowane zbyt późno, tj. dopiero w kwietniu 2023 r., jednakże wobec wprowadzenia zakazu przywozu z Ukrainy produktów rolnych nie zostało wdrożone.

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Organy urzędów celno-skarbowych: lubelskiego i podkarpackiego realizowały działania w zakresie importu zboża i rzepaku z Ukrainy nie zawsze rzetelnie i skutecznie. Działania te nie zapobiegły przypadkom dopuszczenia do obrotu i wykorzystania importowanego zboża i rzepaku na inne cele niż określone w zgłoszeniu celnym.

Problemem dla krajowego rynku rolnego był import zboża i rzepaku z Ukrainy, które zostawało na terenie Polski, a nie tranzyt tych towarów do innych państw. NIK zauważa jednak, że zastosowany przez KAS od kwietnia 2023 r. dodatkowy rodzaj zabezpieczeń, tj. konwojowanie pod eskortą funkcjonariuszy służby celno-skarbowej pojazdów transportujących przez terytorium Polski ukraińskie zboże i inne produkty rolne obok elektronicznych plomb z modułem GPS w ramach Systemu Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT), był nieadekwatny do skali rzeczywistych zagrożeń. Zdaniem NIK było to działanie nadmierne, generujące koszty i spowodowało znaczne zaangażowanie funkcjonariuszy administracji celno-skarbowej, stwarzając przy tym ryzyko nienależytego wykonywania innych zadań.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała także **finansowanie wydatków związanych z uczestnictwem polskich organizacji rolniczych w ponadnarodowych organizacjach rolniczych reprezentujących interesy zawodowe rolników indywidualnych wobec instytucji Unii Europejskiej w latach 2015–2021**¹⁵⁵. Konkluzją kontroli jest, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi co do zasady prawidłowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami dofinansowywał koszty związane z uczestnictwem: izb rolniczych, związków zawodowych rolników indywidualnych oraz społeczno-zawodowych organizacji rolników, w tym rolniczych spółdzielni produkcyjnych i pracodawców rolnych, w ponadnarodowych organizacjach rolniczych reprezentujących interesy zawodowe rolników indywidualnych wobec instytucji Unii Europejskiej. Łącznie w latach 2015–2021 organizacje rolnicze uzyskały dofinansowanie kosztów związanych z uczestnictwem w ponadnarodowych organizacjach rolniczych w wysokości 27 178 920,15 zł. Ze środków dotacji dofinansowywano m.in. składki członkowskie oraz koszty uczestnictwa w konferencjach, kongresach, posiedzeniach organów i grup roboczych w ponadnarodowych organizacjach rolniczych reprezentujących interesy zawodowe rolników indywidualnych wobec instytucji UE.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w latach 2015–2021 przeprowadził w Krajowej Radzie Izb Rolniczych jedną kontrolę (w 2020 r.) prawidłowości wykorzystania dotacji celowej, jak również udzielania i rozliczania dofinansowania organizacjom rolniczym. Z uwagi na wagę i charakter stwierdzonych nieprawidłowości przez organy kontroli skarbowej i NIK wskazane byłoby wykonywanie systematycznych kontroli w Krajowej Radzie Izb Rolniczych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła realizację zadań w latach 2015–2021 przez Krajową Radę Izb Rolniczych zapewniających dofinansowanie kosztów uczestnictwa organizacji rolniczych w ponadnarodowych organizacjach rolniczych reprezentujących interesy zawodowe rolników indywidualnych wobec instytucji UE. Wszystkie organizacje rolnicze, które spełniały warunki określone w przepisach prawa zostały uwzględnione w skierowanych do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wnioskach o udzielenie dotacji na dofinansowanie kosztów uczestnictwa w ponadnarodowych organizacjach rolniczych. Wnioski składane były terminowo oraz zawierały kalkulację kosztów własnych i poszczególnych organizacji rolniczych, które mieściły się rodzajowo w katalogu uprawniającym do ich dofinansowania.

W innej kontroli z obszaru rolnictwa NIK zbadała **zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa**¹⁵⁶. NIK w ostatnich latach przeprowadziła ponad dziesięć kontroli obejmujących swoim zakresem dzierżawę i sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP. Z uwagi na liczbę i rodzaj stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości, a także znaczące zmniejszenie powierzchni nieruchomości rolnych Zasobu WRSP użytkowanych bez tytułu prawnego, należy zauważyć istotny postęp zarówno w zakresie dostosowywania regulacji prawnych, jak i stosowania zasad dzierżawy i sprzedaży tych nieruchomości. Niemniej jednak nadal poprawy wymagają postępowania przetargowe, a także udzielanie zgody na poddzierżawę nieruchomości rolnych Zasobu WRSP.

¹⁵⁵ *Finansowanie wydatków związanych z uczestnictwem polskich organizacji rolniczych w ponadnarodowych organizacjach rolniczych reprezentujących interesy zawodowe rolników indywidualnych wobec instytucji Unii Europejskiej w latach 2015–2021 (I/22/002/LRZ).*

¹⁵⁶ *Zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (P/22/035).*

Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa gospodarował Zasobem WRSP poprzez dzierżawę i sprzedaż w celu utworzenia lub powiększenia gospodarstw rodzinnych. Oddziały terenowe KOWR realizowały dzierżawę i sprzedaż nieruchomości rolnych Zasobu WRSP w oparciu o wytyczne Dyrektora Generalnego KOWR. Prawidłowo dokumentowano dzierżawę i sprzedaż nieruchomości rolnych, zlecano rzeczoznawcom wyceny i weryfikowano ich rzetelność oraz ustalano cenę sprzedaży na poziomie rynkowym. Zgodnie z procedurami wyłaniano nabywców i dzierżawców, a wysokość czynszu dzierżawnego ustalana w oparciu o zarządzenia Dyrektora Generalnego KOWR, nie odbiegała od cen rynkowych. Prawidłowo egzekwowano należności z tytułu sprzedaży i dzierżawy oraz kontrolowano przestrzeganie postanowień umów. Stwierdzono jedynie pojedyncze nieprawidłowości w zakresie dzierżawy i sprzedaży. Ponadto Dyrektor Generalny KOWR nie spełnił wymogu zwoływania posiedzeń Rady Społecznej ds. gospodarowania gruntami rolnymi Zasobu WRSP przynajmniej raz na kwartał.

Na 4757 ha poddzierżawionych nieruchomości rolnych Zasobu WRSP stwierdzono nieprawidłowości polegające na naruszeniu przepisów wewnętrznych KOWR, które dotyczyły łącznej powierzchni 811 ha, co stanowiło 17 % powierzchni ogółem poddzierżawionych nieruchomości. Nieprawidłowości te dotyczyły wyrażenia przez KOWR zgód na poddzierżawę nieruchomości na podstawie wniosku dzierżawcy niezawierającego uzasadnienia lub z pominięciem wszechstronnej analizy sytuacji dzierżawcy.

NIK zauważa, że od wprowadzenia w 2016 r. przepisów o wstrzymaniu sprzedaży, dzierżawa jest podstawowym kierunkiem zagospodarowania nieruchomości Zasobu WRSP. Rozdysponowanie tych nieruchomości w formie poddzierżawy natomiast nie powinno stanowić możliwości pominięcia istotnych dla dzierżawy zasad określonych art. 39 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa. Wyrażanie zgód na poddzierżawę powinno odbywać się z poszanowaniem tych zasad, aby praktyka ta nie stała się sposobem na obejście przepisów.

W związku ze stwierdzonymi w trakcie kontroli doraźnej NIK¹⁵⁷ nieprawidłowościami dotyczącymi poddzierżawy nieruchomości rolnych Zasobu WRSP, Dyrektor Generalny KOWR wprowadził obowiązek sprawozdawczy w zakresie rejestru umów poddzierżawy, co zdaniem NIK przyczyni się do wzmocnienia nadzoru w tym obszarze.

Ponadto ze względu na wygaśnięcie w latach 2023–2026 umów dzierżawy dotyczących 523,4 tys. ha, NIK zwraca uwagę na konieczność przygotowania w jak najkrótszym czasie i przeprowadzenia przez KOWR postępowań w celu sprawnego i skutecznego rozdysponowania nieruchomości rolnych przejętych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa. Konieczność podjęcia niezwłocznych działań w tym zakresie w szczególności dotyczy nieruchomości Zasobu WRSP o powierzchni około 96 tys. ha, co do których okresy trwania umów dzierżawy z przyczyn formalno-prawnych, nie mogą zostać przedłużone.

W 2023 r. NIK przyjrzała się w obszarze związanym z produkcją rolną **wprowadzaniu do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin**¹⁵⁸ (śwur) ustalając, że Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi prawidłowo i rzetelnie – pod względem merytorycznym – prowadził postępowania administracyjne w sprawie wydania i cofnięcia pozwoleń na wprowadzenie do obrotu nawozów i śwur. Niemniej postępowania prowadzone były przewlekłe, a także z naruszeniem zasady równego traktowania wnioskodawców, z powodu – jak ocenia NIK – niezapewnienia niezbędnych zasobów kadrowych do realizacji tych zadań.

Natomiast organy Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa nie zawsze rzetelnie i prawidłowo realizowały swoje zadania dotyczące nadzoru nad wprowadzaniem na rynek nawozów i środków wspomagających uprawę roślin. Nie zawsze zlecano rutynowe badania zanieczyszczeń w nawozach i w śwur. Przyjęta procedura poboru próbek nie gwarantowała miarodajnej oceny parametrów biologicznych. Okręgowe stacje chemiczno-rolnicze nie były w pełni przygotowane do analizy wszystkich parametrów jakościowych i zanieczyszczeń. Minister nie zareagował na wniosek Głównego Inspektora o zapewnienie odpowiedniego zaplecza laboratoryjnego. Zatem system nadzoru nad wprowadzaniem do obrotu nawozów i śwur oraz identyfikowanie w nich zanieczyszczeń nie działał w pełni poprawnie.

¹⁵⁷ *Poddzierżawa nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (I/22/004/KRR).*

¹⁵⁸ *Wprowadzanie do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin (P/23/070).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła również, że nawozy i śwur wytwarzane z komunalnych osadów ściekowych mogą stwarzać zagrożenie dla zdrowia człowieka i środowiska, ze względu na obecność w nich zanieczyszczeń biologicznych oraz toksycznie oddziałujących metali. Dlatego niezbędne jest dokonanie pilnych zmian legislacyjnych w obszarze nadzoru nad takimi produktami. Obecny stan prawny pozwala na uzyskanie nowych pozwoleń na wprowadzanie tych produktów do obrotu, choćby pod inną nazwą przy niewielkiej zmianie technologii produkcji, pomimo uprzedniego cofnięcia uprawnień w tym zakresie przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi sprawuje nadzór nad dwunastoma instytutami badawczymi. Działalność państwowych instytutów badawczych w zakresie rolnictwa i obszarów wiejskich ma istotne znaczenie dla wsparcia polityki rolnej prowadzonej, w ramach kompetencji przez Ministra. NIK zbadała w 2023 r., czy **państwowe instytuty badawcze nadzorowane przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi**¹⁵⁹ funkcjonowały prawidłowo i czy nadzór Ministra nad nimi był rzetelny, a zarządzanie majątkiem przez instytuty było gospodarne. NIK ustaliła, że zbadane państwowe instytuty badawcze (PIB) nie zawsze funkcjonowały prawidłowo w zakresie działalności naukowo-badawczej, zarządzanie majątkiem przez instytuty nie było w pełni gospodarne, a nadzór Ministra nad instytutami nie był rzetelny.

Zasady organizacji działań nadzorczych Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi, w stosunku do państwowych instytutów badawczych, do kwietnia 2023 r. określone były w regulacjach wewnętrznych Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz w opisach stanowisk pracy pracowników resortu. Dopiero 12 kwietnia 2023 r. został wprowadzony przez Ministra dokument „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych” określający standardy nadzoru nad instytutami, rekomendowane jeszcze w 2012 r. przez Prezesa Rady Ministrów. W dokumencie tym nie określono dla instytutów nadzorowanych przez Ministra jednolitych terminów opracowania przez te jednostki wymaganych przez niego dokumentów, takich jak strategia rozwoju instytutu, projekt perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, a także okresu ich obowiązywania. Nie sformułowano też jednolitych definicji i wymagań prezentacji danych w zakresie realizowanych wdrożeń i przystosowań do potrzeb praktyki wyników badań naukowych i prac rozwojowych. Skutkiem tego instytuty badawcze prezentowały zróżnicowane dane, co pozbawiało Ministra możliwości analizy porównywalnych danych o wynikach ich działalności i tym samym ograniczało sprawowanie efektywnego nadzoru nad instytutami.

Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi w trzech nadzorowanych instytutach nie przeprowadził kontroli w terminach wynikających z przepisów tj. nie rzadziej niż raz na trzy lata, a w dziewięciu jednostkach kontrole prowadzono w sposób przewlekły. Minister nie wykonywał także prawidłowo kontroli uchwał rad naukowych, dotyczącej zgodności działań instytutów z przepisami prawa i statutami. Brak było bowiem w Ministerstwie Rolnictwa i Rozwoju Wsi wykazu wszystkich uchwał przekazanych przez rady naukowe instytutów badawczych, a nawet nie potrafiono wskazać ich dokładnej liczby. NIK zauważyła, że kontrola uchwał rad naukowych jest jednym z narzędzi sprawowania przez Ministra nadzoru nad działalnością instytutów. Realizacja kompetencji Ministra nadzorującego w zakresie zgodności działań instytutów z przepisami prawa lub statutem instytutów mogła być zatem ograniczona.

Minister nie podjął działań w celu aktualizacji katalogu zadań szczególnie ważnych dla realizacji polityki państwa dla siedmiu z 12 nadzorowanych instytutów. NIK zauważyła, że ustalenie takiego katalogu jest istotne ze względu na szczególny charakter tych zadań, a których wykonywanie uprawnia instytut do posiadania statusu państwowego instytutu badawczego i otrzymywania corocznie dotacji celowych na ich realizację. Niedokonanie aktualizacji katalogu zadań może doprowadzić do utraty przez nie statusu państwowego instytutu badawczego.

Spośród czterech skontrolowanych instytutów badawczych, dwa nie posiadały wymaganych ustawą o instytutach badawczych, perspektywicznych kierunków działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej, co mogło mieć wpływ na niepełne wykorzystanie potencjału naukowego i bieżące monitorowanie aktualnych zjawisk zachodzących w rolnictwie i na obszarach wiejskich.

¹⁵⁹ Funkcjonowanie państwowych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi (P/23/035).

W latach 2020–2023 (I kwartał) wszystkie skontrolowane instytuty prowadziły badania naukowe i prace rozwojowe oraz realizowały powierzone im w drodze umów dotacji zadania szczególnie ważne dla planowania i realizacji polityki państwa, w tym do 2020 r. w ramach programów wieloletnich. Instytuty upowszechniały wyniki badań w celu ich wykorzystywania przez rolników i producentów rolnych. Minister także wykorzystywał wyniki badań naukowych do opracowywania aktów prawnych oraz do programowania i ewaluacji Wspólnej Polityki Rolnej na poziomie krajowym. Skontrolowane instytuty publikowały wyniki badań naukowych i podejmowały działania na rzecz ochrony wyników badań, w tym uzyskiwania patentów, praw do wzorów użytkowych itp.

Gospodarka finansowa skontrolowanych instytutów nie zawsze prowadzona była prawidłowo. W trzech na cztery skontrolowane instytuty nie dokonywano zmian planów finansowych, w sytuacji gdy wykonane koszty przekraczały wartości ustalone w planach finansowych. W latach 2020–2022 skontrolowane instytuty wypracowały zysk netto, za wyjątkiem jednego, w którym w 2021 r. wystąpiła strata. Analiza struktury wyników finansowych instytutów wykazała jednak, że osiągnięcie dodatnich wyników możliwe było dzięki zyskom na pozostałej działalności operacyjnej i działalności finansowej. W zakresie podstawowej działalności operacyjnej trzy z czterech instytutów odnotowały bowiem stratę. Zdaniem NIK, oznacza to, że podstawą uzyskiwania przez instytuty dodatniego wyniku finansowego nie była podstawowa działalność operacyjna związana z ich statutowymi zadaniami. Instytuty gospodarnie i celowo wydatkowały środki finansowe w badanym zakresie.

Ze względu na dalszy rozwój sektora rolno-żywnościowego i funkcjonowania rynków rolnych, wobec zmian zachodzących w rolnictwie, NIK dostrzega potrzebę m.in. wzmocnienia nadzoru przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi nad państwowymi instytutami badawczymi, w szczególności w zakresie zwiększenia wykorzystania potencjału naukowego i wdrożeniowego instytutów celem wsparcia bieżącej polityki rolnej. Minister powinien także określić w dokumencie „Działania nadzorcze Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi wobec instytutów badawczych” definicje i sposób prezentacji realizowanych wdrożeń i przystosowań do potrzeb praktyki badań naukowych i prac rozwojowych. Zdaniem NIK pozwoli to efektywniej korzystać z wyników działalności instytutów i sprawniej prowadzić nadzór nad nimi.

Minister powinien także podjąć działania w celu doprowadzenia do aktualizacji aktów wykonawczych nadających status państwowego instytutu badawczego w zakresie katalogu zadań szczególnie ważnych dla planowania i realizacji polityki państwa poprzez dostosowanie ich do zgodności z wymogami ustawy o instytutach badawczych. Niedokonanie aktualizacji ww. regulacji doprowadzi do utraty przez instytuty statusu państwowego instytutu badawczego.

Dyrektorzy państwowych instytutów badawczych powinni m.in. utrzymywać w należyтым stanie technicznym użytkowane obiekty budowlane celem niedopuszczenia do pogorszenia ich właściwości użytkowych oraz technicznych, w tym zapewnić wykonywanie obowiązkowych kontroli wymaganych prawem budowlanym oraz podjąć działania umożliwiające uzyskanie efektów finansowych podstawowej działalności operacyjnej oraz ustalić perspektywiczne kierunki działalności naukowej, rozwojowej i wdrożeniowej.

2.12. Rodzina

Najwyższa Izba Kontroli badając funkcjonowanie państwa w obszarze związanym z rodziną w 2023 r. przeprowadziła dwie kontrole poświęcone działaniom na rzecz dzieci i młodzieży oraz jedną na rzecz osób starszych.

W kontroli **systemu opieki nad dziećmi do lat trzech**¹⁶⁰, NIK ustaliła, że działania Ministra Rodziny i Polityki Społecznej oraz wójtów, burmistrzów i prezydentów miast przyczyniły się do rozwoju instytucji opieki nad dziećmi w tej grupie wiekowej, jednak były one niewystarczające dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców. Mimo stale zwiększającej się liczby miejsc w instytucjach opieki, w skali całego kraju tylko co czwarte dziecko w wieku poniżej 3. roku życia miało zapewnione miejsce w żłobku, klubie dziecięcym lub u dziennego opiekuna, przy czym na koniec 2022 r. aż 45,3 % gmin nie posiadało żadnej instytucji opieki. Natomiast odsetek dzieci poniżej 3. roku życia uczestniczących we wczesnej edukacji i opiece w 2022 r. wyniósł 15,9 %. Jest to poziom dużo niż-

¹⁶⁰ *Rozwój systemu opieki nad dziećmi do lat 3, w tym realizacja Programu „Maluch+” (P/23/034).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

szy niż wynikający z zaleceń Rady UE w sprawie wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem. Jednym z wniosków pokontrolnych NIK skierowanym do Ministra jest zintensyfikowanie działań na rzecz zwiększenia dostępności terytorialnej instytucji opieki. Urzędy miast i gmin powinny z kolei podejmować działania w celu zapewnienia odpowiedniej liczby miejsc opieki zgodnie z potrzebami mieszkańców gminy.

Program „Maluch+”, którego celem było zwiększenie dostępności terytorialnej miejsc w instytucjach opieki i na realizację którego w latach 2020–2021 wydatkowano 518,6 mln zł, odgrywał istotną rolę w zwiększaniu liczby instytucji opieki. Jednak Minister nie określił wskaźników realizacji Programu, co uniemożliwia NIK dokonanie oceny, w jakim zakresie jego cele zostały zrealizowane.

Głównymi przyczynami braku instytucji opieki w gminach oraz nieaplikowania przez te gminy o środki z Programu „Maluch+” był roczny charakter Programu realizowanego w latach 2020–2021 oraz niewystarczające środki własne gmin. NIK zwróciła również uwagę na brak zainteresowania ze strony rodziców taką formą opieki, co może wynikać z niewystarczającego upowszechniania informacji o dostępnych możliwościach. W Programie (edycja 2020 i 2021) nie osiągnięto zakładanych wyników konkursu, o czym świadczy zarówno niepełne wykorzystanie zaplanowanych środków, jak i liczba nowo utworzonych miejsc opieki, co wiązało się z licznymi rezygnacjami podmiotów, które otrzymały dofinansowanie.

Minister, wojewodowie, gminy oraz podmioty niepubliczne na ogół prawidłowo realizowali zadania wynikające z Programu i zawartych umów. Do zadań Ministra należał m.in. podział środków na poszczególne moduły Programu. Wojewodowie natomiast zapewnili jednostkom samorządowym oraz podmiotom niepublicznym dostęp do niezbędnych informacji o Programie, przyjmowali oferty, zawierali i rozliczali umowy, a także przeprowadzali kontrole. Zarówno Minister, jak i wojewodowie sprawowali nadzór nad realizacją zadań w ramach Programów.

W ramach obecnie realizowanego Programu „Maluch+” 2022–2029 rozwój instytucji opieki w znacznym stopniu koncentrował się będzie na gminach, w których już one funkcjonują. Tym samym w niewystarczającym stopniu zostanie spełnione jedno z głównych założeń Programu, tj. zwiększenie dostępności terytorialnej opieki przekładające się na poprawę sytuacji rodziców na rynku pracy. Sytuację mogą pogorszyć liczne rezygnacje z udziału w Programie. Już na etapie składania oświadczeń o przyjęciu środków, z dofinansowania zrezygnowały 64 jednostki samorządu terytorialnego i 155 podmiotów niepublicznych, co może wskazywać, że Program nie jest atrakcyjny zarówno dla jednostek samorządu terytorialnego jak i podmiotów niepublicznych. Zdecydowana większość środków została rozdysponowana w gminach, w których instytucje opieki już funkcjonują – a nie tych, w których ich nie ma – co może powodować występowanie sytuacji, w których powstawanie nowych miejsc opieki będzie się łączyło z likwidacją dotychczas istniejących, z uwagi na dofinansowanie nowopowstałych miejsc zarówno ze środków Programu, jak i stosowanych ulg i zniżek przez gminy przy ustalaniu opłat za pobyt w jednostkach samorządowych.

Dlatego NIK zwróciła uwagę na potrzebę pozyskiwania przez Ministra danych dotyczących niedochowania trwałości miejsc w ramach uzyskanego dofinansowania, ze szczególnym uwzględnieniem instytucji, które zostały zamknięte przed upływem okresu trwałości. Na niższych szczeblach powinna być także dokonywana rzetelna analiza dotycząca zapotrzebowania na miejsca opieki nad dziećmi w wieku do lat 3, z uwzględnieniem możliwości zlecenia organizacji miejsc lub dotowania miejsc w instytucjach opieki prowadzonych przez podmioty niepubliczne.

Kolejnym istotnym obszarem, który NIK zbadała w 2023 r. był temat **usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej**¹⁶¹. W Polsce co roku pieczę zastępczą opuszcza około 6 tysięcy osób, które mają utrudniony start w dorosłe życie, gdyż odbywa się on bez wsparcia i opieki osób bliskich. Oceniając proces usamodzielniania, który należy do zadań własnych powiatu, NIK wskazała, że usamodzielnianie wychowanków pieczy zastępczej powinno być rozumiane szerzej, jako długotrwały proces wychowawczy, mający przygotować osoby do dorosłego, dojrzałego i samodzielnego życia. Wdrażanie do samodzielności, budowanie poczucia wpływu na własne życie i wypracowanie z wychowankiem zasad współpracy oraz konsekwentne ich egzekwowanie jest kluczowe dla powodzenia wszystkich Indywidualnych Programów Usamodzielniania.

¹⁶¹ Udzielanie pomocy na usamodzielnienie wychowankom placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz rodzinnych form pieczy zastępczej (P/23/033).

Kontrola pokazała, że pomoc osobom usamodzielnianym realizowana była prawidłowo, ale nie całkiem skutecznie. Znaczący wpływ na to miała niska wysokość minimalnych kwot świadczeń dla wychowanków określona przez ustawodawcę, rzadko waloryzowana i to w sposób ledwie pokrywający inflację. Powiaty praktycznie nie korzystały z możliwości zwiększenia minimalnych kwot tych świadczeń. Nie zachęcało to osób pełnoletnich do opuszczenia pieczy, a osoby które na to się zdecydowały zmuszone były do poszukiwania dodatkowych źródeł utrzymania, co zazwyczaj wiązało się z koniecznością rezygnacji z nauki w trybie dziennym.

Skontrolowane powiaty prawidłowo informowały wychowanków o przysługującej im pomocy, dokonywały rozpoznania potrzeb wychowanków rozpoczynających lub kontynuujących proces usamodzielnienia, a także określały rodzaj koniecznego wsparcia i zabezpieczały środki na systemowo należne im świadczenia. Wsparcie otrzymywali wszyscy spełniający warunki pełnoletni wychowankowie pieczy zastępczej.

Warunkiem przyznania osobie usamodzielnianej pomocy jest m.in. posiadanie zatwierdzonego Indywidualnego Programu Usamodzielnienia i takie programy zatwierdzone zostały przez kierowników skontrolowanych jednostek. Należy jednak zauważyć, że część z nich została zatwierdzona, mimo iż opracowano je bez należytej staranności, zawierały bardzo ogólnikowe postanowienia, w dodatku bez wyznaczonych ram czasowych ich realizacji, a zgromadzona w sprawach dokumentacja nie wskazywała na podejmowanie jakichkolwiek prac związanych z ich sporządzeniem. Może to prowadzić do wniosku, że dokumenty te powstały właściwie wyłącznie w celu spełnienia ustawowego wymogu dotyczącego warunku otrzymania pomocy.

Wsparcie przyznawane usamodzielnianym wychowankom pieczy zastępczej nie było w pełni skuteczne, a najniższa skuteczność odnosiła się do uzyskania mieszkania z zasobów gminy lub powiatu. Brak mieszkań dla osób usamodzielnianych skutkowało proponowaniem w skrajnych przypadkach nawet pobytu w noclegowni lub schronisku dla bezdomnych, co zdaniem NIK należy ocenić krytycznie. Problemu mieszkań nie rozwiązują też mieszkania chronione, które mimo tego że są bardzo potrzebne, to jednak stanowią jedynie okresową formę wsparcia. Brak możliwości otrzymania lokalu mieszkalnego sprawia, że wychowanek opuszczający pieczę zastępczą wraca częstokroć do dysfunkcyjnej rodziny, od której wcześniej został zabrany, co uniemożliwia proces usamodzielnienia. NIK zwróciła się do organizatorów pieczy zastępczej o zintensyfikowanie starań mających na celu zwiększenie zasobów mieszkań przeznaczonych dla pełnoletnich wychowanków.

Kontrolowane jednostki w większości przypadków nie dokonywały oceny końcowej procesu usamodzielniania, mimo wymogu wynikającego z ustawy o pieczy zastępczej, bądź takiej oceny dokonywały w niewłaściwy sposób.

Najwyższa Izba Kontroli wskazała na potrzebę zmiany prawa, tj. podjęcie przez Ministra Rodziny i Polityki Społecznej działań mających na celu zmianę art. 145 ust. 2 ustawy o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, polegającą na wdrażaniu procesu usamodzielnienia na kilka lat przed osiągnięciem przez wychowanka pełnoletności, np. po ukończeniu 16. roku życia. Dwuletnia praca ukierunkowana na mocne i słabe strony wychowanka pozwoli na realną ocenę jego możliwości usamodzielnienia. Ponadto Minister powinien podjąć działania mające na celu zmianę w art. 146 ust. 2 ww. ustawy kwoty pomocy na kontynuowanie nauki dla osoby usamodzielnianej. Minimalna kwota powinna zostać podniesiona co najmniej do poziomu kwoty dla rodzin zastępczych spokrewnionych. Od dnia 1 czerwca 2023 r. w wyniku waloryzacji pomoc dla pełnoletniego wychowanka pieczy zastępczej na kontynuowanie nauki wynosi nie mniej niż 681 zł miesięcznie, podczas gdy pomoc dla rodziny zastępczej spokrewnionej nie mniej niż 899 zł miesięcznie a pomoc dla rodziny zastępczej niezawodowej i zawodowej nie mniej niż 1361 zł miesięcznie. Taka sytuacja powoduje, że wychowankowie niechętnie opuszczają pieczę zastępczą, a ci którzy ją opuścili, z powodu niskiego wsparcia muszą poszukiwać dodatkowych źródeł utrzymania. NIK zasugerowała ponadto, aby organizatorzy pieczy zastępczej nawiązali współpracę z instytucjami lokalnymi, np. powiatowym urzędem pracy w celu otrzymywania informacji o ofertach pracy, stażach, szkoleniach, pracach sezonowych, z których mogliby skorzystać usamodzielniający się wychowankowie.

Ostatniej grupie wiekowej tj., seniorom była poświęcona kontrola **realizacji programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe**¹⁶². Pogarszająca się sytuacja demograficzna stawia przed Polską wyzwania zwią-

¹⁶² Realizacja programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe (D/22/504).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

zane z planowaniem i kształtowaniem polityki na rzecz aktywnego i zdrowego starzenia się. Program Aktywni+ ma na celu zwiększenie uczestnictwa osób starszych we wszystkich dziedzinach życia społecznego poprzez wspieranie aktywności organizacji pozarządowych działających na rzecz seniorów.

Najwyższa Izba Kontroli badając realizację tego programu stwierdziła, że otwarty konkurs ofert w ramach programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2022 oraz zadania zlecone w ramach Programu zasadniczo prawidłowo zorganizowano i zrealizowano, a realizatorzy projektów na ogół przestrzegali zasad wykorzystania środków zgodnie ze złożoną ofertą i uzyskiwali zakładane efekty. Cele i założenia Programu były zgodne z Polityką społeczną wobec osób starszych 2030. Bezpieczeństwo – Uczestnictwo – Solidarność.

Co do zasady Minister prawidłowo zarządził konkursem w zakresie metod wyboru projektów realizujących założone cele i przestrzegania procedur. Jednakże w latach 2021–2022 wystąpiły przypadki akceptowania kart oceny merytorycznej, zawierających m.in. rozbieżności w liczbie przyznanych punktów, czy ocenach ekspertów, jak również akceptowania zaktualizowanych ofert zawierających (wg ekspertów) zawyżone kwoty. Ponadto, z puli środków uwolnionych oraz w ramach tzw. oceny strategicznej, dofinansowano oferty w oparciu o ogólne kryteria oraz w oderwaniu od ocen merytorycznych ekspertów, w tym projekty, które w ocenie ekspertów nie powinny być w ogóle realizowane (176 z 631). W ocenie NIK działania te mogły powodować powstawanie mechanizmów korupcyjnych. Zadania nadzoru nad wykorzystaniem środków realizowane były prawidłowo.

NIK zauważyła, że zbyt często dofinansowywano projekty dotyczące krótkotrwałych, jednorazowych działań (np. wyjście do kina, muzeum, teatru, wyjazdy), co nie zapewniało trwałej aktywizacji osób starszych.

Dofinansowanie w ramach Programu organizacji pozarządowych działających na rzecz seniorów umożliwiło uzyskanie zakładanych w nim efektów, tj. zwiększenie uczestnictwa osób starszych w życiu społecznym. Zastrzeżenie NIK w tym zakresie dotyczyło głównie nierzetelnego określenia wartości siedmiu z 18 wskaźników monitorujących realizację Programu i osiągnięcia założonych celów. Skutkiem przyjętego sposobu określenia wartości wskaźników występujących w Programie jest to, że w niewielkim stopniu umożliwił on porównanie nakładów i efektów między poszczególnymi ofertami, a tym samym wybór w konkursach najbardziej efektywnych projektów pod względem realizacji celów Programu.

Podmioty realizowały projekty na ogół zgodnie ze złożoną ofertą i uzyskiwały zakładane efekty. Stwierdzono również przypadki nieprawidłowego dokumentowania wydatków, czy nieuzasadnionego stosowania płatności gotówką.

Biorąc pod uwagę, że Program „Aktywni+” stanowi ważne uzupełnienie polityki senioralnej państwa oraz polityk lokalnych wobec osób starszych, NIK w związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami sformułowała do Ministra Rodziny i Polityki Społecznej wnioski m.in. o: dokonywanie oceny strategicznej i dysponowanie środkami uwolnionymi w sposób przejrzysty i transparentny w oparciu o mierzalne kryteria oceny, powierzenie oceny dokonywanej przez trzeciego eksperta osobom wskazanym w Regulaminach Komisji konkursowych i egzekwowanie od ekspertów dokonujących oceny merytorycznej zachowania spójności pomiędzy liczbą przyznanych punktów i jej uzasadnieniem.

Ponadto Minister powinien podjąć działania mające uwzględnianie w ogłoszeniach o otwartym konkursie ofert w ramach Programu informacji o wysokości dotacji przekazanych beneficjentom Programu.

O ile opisana powyżej kontrola poświęcona była okresowi 2021–2022, to NIK oceniła jeszcze w ramach osobnej kontroli w 2023 r. **przygotowanie i realizację konkursu ofert w ramach programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej za rok 2023**¹⁶³. W zakresie realizacji wniosków pokontrolnych z wcześniejszej kontroli NIK stwierdziła, że dwa wnioski tj. te, które dotyczyły podjęcia działań w celu zapewnienia, aby dokonywanie oceny strategicznej i dysponowanie środkami uwolnionymi były prowadzone w sposób przejrzysty i transparentny w oparciu o mierzalne kryteria oceny oraz weryfikacji wartości niektórych wskaźników, nie zostały zrealizowane.

¹⁶³ *Przygotowanie i realizacja konkursu ofert w ramach programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w 2023 r. (K/22/001/KPS).*

Ponadto NIK oceniła negatywnie przygotowanie i realizację Konkursu ofert w ramach programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” na lata 2021–2025, edycja 2023, podczas którego dofinansowano 518 ofert na kwotę 39,2 mln zł spośród 1907 ofert na kwotę 281,8 mln zł. Ustalenia kontroli wskazały, że przyjęte rozwiązania w zakresie wyboru projektów nie zapewniały optymalnego ich wyboru, głównie z powodu wprowadzanych zmian, które nie gwarantowały wydatkowania środków zgodnie z zasadami określonymi w art. 44 ust. 3 pkt 1 ustawy o finansach publicznych. W konsekwencji wprowadzanych zmian wybór ofert w niewielkim stopniu miał charakter konkursowy.

W dniu 18 kwietnia 2023 r. Minister wprowadził zmianę w Regulaminie Konkursu, którą opublikowało na swojej stronie internetowej 19 kwietnia 2023 r., tj. dzień przed ogłoszeniem wyników Konkursu. Polegała ona na zwiększeniu kwoty przeznaczonej do dyspozycji Ministra w ramach oceny strategicznej z 10 % do 25 %, tj. z 3,8 mln tys. zł do 9,5 mln zł. Z ustaleń kontroli wynika, że wprowadzenie tej zmiany miało na celu dostosowanie uregulowań Regulaminu Konkursu do wcześniej dokonanego już podziału środków przez Sekretarza Stanu w dniu 14 kwietnia 2023 r. W tym dniu wybrał on 141 ofert do dofinansowania w ramach oceny strategicznej, a listę z zestawieniem tych ofert przekazał Komisji Konkursowej. Rozdysponowana kwota 9,5 mln zł stanowiła 24,9 % ogólnej kwoty dotacji w edycji 2023 Programu, mimo iż zgodnie z Regulaminem Konkursu nie powinna przekraczać 10 %. Dodać należy, że wprowadzona zmiana skutkowała nierównym traktowaniem wnioskodawców, a tym samym była niedopuszczalna w świetle uregulowań Regulaminu Konkursu. Do dofinansowania zakwalifikowano 33 projekty w ramach oceny strategicznej, mimo iż nie podano żadnego z siedmiu kryteriów, które by to uzasadniały, co z jednej strony wskazuje na nierówne traktowanie podmiotów, z drugiej zaś na wykorzystywanie oceny strategicznej do uznaniowego finansowania wybranych podmiotów. Ponadto, kryteria dokonywania oceny strategicznej były nieprecyzyjne, tj. nie określono systemu wskaźników, umożliwiających dokonanie jednoznacznej oceny projektów. W konsekwencji oferty wyżej oceniane przez ekspertów nie uzyskiwały dofinansowania, co było krzywdzące dla oferentów. Stwierdzono m.in., że dofinansowano 22 oferty na łączną kwotę 1,27 mln zł, które zostały relatywnie nisko ocenione. Stanowiło to naruszenie zasady konkurencyjności wynikającej z art. 5 ust. 3 o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami sformułowano wnioski pokontrolne dotyczące m.in. konieczności dofinansowania projektów o najwyższej jakości, w przypadku dokonania przesunięć środków pomiędzy priorytetami, z powodu wyczerpania alokacji środków w ramach priorytetów i przyznawania oferentom zakwalifikowanym do dofinansowania kwot dotacji w wysokości wynikającej z uregulowań Programu oraz w oparciu o kwoty rekomendowane przez ekspertów oceniających wnioski. Konieczne jest także przyjęcie mierzalnych kryteriów oceny przy podziale środków z zachowaniem zasady równości wobec wszystkich oferentów.

W związku z wynikami kontroli, NIK przygotowała zawiadomienie do prokuratury w sprawie byłej Minister Rodziny i Polityki Społecznej, byłego wiceministra w tym resorcie oraz byłej dyrektor Departamentu Polityki Senioralnej. Podejrzenie popełnienia przestępstwa dotyczy programu „Aktywni+” realizowanego przez ministerstwo w 2023 r. Prokuratura wszczęła śledztwo w sprawie.

2.13. Zabezpieczenie społeczne

Zabezpieczenie społeczne to ogół środków i działań instytucji publicznych, które mają na celu ochronę członków społeczności na wypadek niemożności zaspokojenia podstawowych potrzeb życiowych i społecznych oraz zapewnienie ochrony przed niezawinionym niedostatkiem. Efektywny system zabezpieczenia społecznego wymaga relatywnie wysokiego zasilania finansowego, stąd rozmaite składki i daniny. Z drugiej strony wymaga sprawnej dystrybucji dóbr i usług, nabywanych po uzasadnionej ekonomicznie cenie. W obszarze zabezpieczenia społecznego w 2023 r. NIK wiele uwagi poświęciła składkom i należnościom, jakie w tym obszarze powinny być odprowadzone i w przypadku braku wpłat – dochodzone.

W planowej kontroli **dotyczącej dochodzenia składek przez ZUS**¹⁶⁴, zbadano czy Zakład Ubezpieczeń Społecznych działał prawidłowo i skutecznie przy dochodzeniu składek i udzielaniu ulg w ich pobieraniu. NIK oceniła, że skuteczność działań przy dochodzeniu należności z tytułu składek była obniżona.

¹⁶⁴ Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (P/23/032).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W latach 2019–2022, na ogół, ZUS prawidłowo prowadził działania w zakresie dochodzenia składek i udzielania ulg w ich pobieraniu. Działania te nie były jednak w pełni skuteczne w zakresie prawidłowości i terminowości realizowanych zadań. Stwierdzone w oddziałach ZUS nieprawidłowości dotyczyły głównie prowadzenia działań przedegzekucyjnych i wystawiania tytułów wykonawczych. Podejmowane działania naprawcze nie zapewniły skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej w zakresie terminowej obsługi kont płatników, w szczególności w podejmowaniu działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek oraz przeciwdziałania ich przedawnieniom.

ZUS nie zapewnił zgodności ewidencji należności ze stanem faktycznym. Brak zgodności w tej ewidencji były powiązany z ograniczoną możliwością umarzania całkowicie nieściągalnych należności w przypadku płatników, którzy zostali zlikwidowani lub wobec których zakończono postępowanie upadłościowe. Ponadto ZUS w niedostatecznym stopniu realizował przepisy ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, zgodnie z którymi należności z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne nieopłacone w terminie podlegają ściągnięciu w trybie egzekucji administracyjnej lub sądowej. Kontrola NIK wykazała, że w 11 z 12 oddziałów, że nie podejmowano lub nieterminowo podejmowano działania przedegzekucyjne i egzekucyjne. Niepodejmowanie działań skutkowało przedawnieniem 2,8 mln zł należności, a opóźnienia w ich podejmowaniu wynosiły nawet 1139 dni. Dodać należy, że w latach 2019–2022 skuteczność egzekucji utrzymywała się na niskim poziomie i wynosiła 14,6 %. Obniżeniu dla ZUS uległ wskaźnik terminowości wystawiania tytułów wykonawczych (z 70,6 % na koniec 2019 r. do 56,1 % na koniec 2022 r.). Stwierdzono również spadek skuteczności egzekucji własnej prowadzonej przez oddziały ZUS z 35,4 % w 2019 r. do 30,3 % w 2022 r. i ponad dwukrotny wzrost przedawnionych należności z winy ZUS. Na koniec 2022 r. – 34,5 % należności z tytułu składek nie zostało objętych działaniami egzekucyjnymi (13,2 mld zł), przy czym sytuacja w tym zakresie uległa poprawie.

ZUS prawidłowo udzielał ulg w spłacie należności z tytułu składek. W latach 2019–2022 ZUS przyznał ogółem 329,6 tys. ulg w formie układów ratalnych i odroczenia terminu płatności o łącznej wartości 28,4 mld zł. W wyniku realizacji umów odzyskano 13,9 mld zł, co stanowiło 49,1 % wartości zawartych umów. Terminowość obsługi wniosków na koniec IV kwartału 2022 r. kształtowała się na poziomie 95,8 %.

Kontrola zarządcza w ZUS nie funkcjonowała prawidłowo, m.in. w zakresie terminowej i efektywnej obsługi kont płatników składek, w tym podejmowania działań zmierzających do odzyskania należności z tytułu składek oraz przeciwdziałania ich przedawnieniom, a także obsługi wniosków o ulgę w spłacie należności. Podejmowane działania w celu poprawy sytuacji w tym zakresie nie przyniosły zamierzonych efektów. Kontrola dokumentacji 210 płatników pod kątem prawidłowości i terminowości podejmowanych działań, u 110 ujawniła przypadki nieprzestrzegania procedur wewnętrznych ZUS. Dotyczyło to m.in. niedochowania standardu częstotliwości przeglądu konta płatnika i standardu jakości m.in. w zakresie terminowości działań przedegzekucyjnych oraz kierowania należności do przymusowego dochodzenia, odpisywania przedawnionych należności, a także monitorowania ulg. Przyczynami nieobsługiwania kont zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi ZUS były występujące braki kadrowe, absencje pracowników, a w latach 2020–2021 koncentracja działań na udzielaniu pomocy przedsiębiorstwom z problemami finansowymi w związku z epidemią COVID-19. Ponadto oddziały ZUS nie posiadały narzędzi, które kompleksowo wskazywałyby stan zadłużenia wszystkich płatników, bez konieczności jego weryfikacji przez pracowników oddziału. Utrudniało to prawidłowe zarządzanie należnościami i podejmowanie skutecznych działań w ich dochodzeniu. Dlatego jednym z wniosków pokontrolnych NIK w tym obszarze, skierowanym do Prezesa ZUS, była aktualizacja potrzeb w zakresie narzędzi informatycznych wskazujących kompleksowo stan zadłużenia wszystkich płatników i zapewniających prawidłowe i skuteczne dochodzenie składek oraz podjęcie działań w celu uruchomienia tych narzędzi.

ZUS prawidłowo weryfikował zgłaszanie przez płatników osób do ubezpieczeń oraz udzielanie zwolnień w opłacaniu składek (m.in. ulga na start, Mały ZUS Plus). Ze względu na braki kadrowe na stanowiskach inspektorów kontroli ZUS nie osiągnięto wskaźników określonych w założeniach i parametrach do kontroli. W tym obszarze sformułowano do Prezesa ZUS wniosek zapewnienie o warunków organizacyjnych i kadrowych do przeprowadzania kontroli płatników składek.

Wnioski NIK do Prezesa Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, poza aktualizacją potrzeb w zakresie narzędzi informatycznych oraz stworzeniem odpowiednich warunków organizacyjnych i kadrowych, obejmowały m.in. podjęcie działań w celu doprowadzenia zgodności stanu należności z tytułu składek ze stanem faktycznym. Ponadto m.in. zintensyfikowanie działań dotyczących: poprawy skuteczności nadzoru nad częstotliwością i jakością przeglądu kont płatników; aktualizowania stanu należności płatników nieaktywnych, wykreślonych z KRS; poprawy skuteczności i terminowości działań predegzekucyjnych i poprawy skuteczności egzekucji.

Kolejna kontrola dotycząca ZUS poświęcona była **przygotowaniu systemów informatycznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do obsługi zadań związanych z wypłatami nowych świadczeń**¹⁶⁵. Kontrolą objęto pięć zamówień publicznych z zakresu IT, których łączna wartość po zawarciu aneksów do umów według stanu na 30 czerwca 2022 r. wynosiła 248,7 mln zł. Dotyczyły one dostosowania systemów informatycznych ZUS do wypłaty tzw. nowych świadczeń, tj. 500+, rodzinnego kapitału opiekuńczego, dofinansowania do pobytu dzieci w żłobku, tzw. wyprawki szkolnej oraz pomocy w wypłacie ww. świadczeń obywatelom Ukrainy.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła w toku kontroli, że wszystkie zamówienia zostały udzielone w sposób niekonkurencyjny, tj. jedno zamówienie zostało udzielone w trybie z wolnej ręki, natomiast do pozostałych z nich ustawodawca wyłączył obowiązek stosowania ustawy z dnia 11 września 2019 r. Prawo zamówień publicznych. W wyniku kontroli ustalono, że ZUS nie w pełni prawidłowo przygotował się do realizacji zamówień dotyczących rozbudowy systemów informatycznych do obsługi zadań związanych z obsługą nowych świadczeń. Stwierdzono, że obowiązujące w Zakładzie regulacje, dotyczące zamówień publicznych wyłączonych spod ustawy Pzp, nie ustanawiały konieczności i zasad sporządzania szacunkowej wartości przedmiotu zamówienia oraz sposobu udzielania zamówień publicznych. Przyczyniło się to do niedokumentowania czynności szacowania wartości przedmiotu zamówienia.

Ponadto weryfikacja prawa do pobierania świadczenia 500+ przez obywateli Ukrainy, którzy przybyli do Polski po 23 lutego 2022 r. była nieskuteczna. Spośród próby 100 obywateli Ukrainy przybyłych na teren RP po 23 lutego 2022 r., którzy w okresie między 1 a 15 czerwca 2022 r. przebywali powyżej miesiąca poza terytorium RP, 20 % wypłacano świadczenia 500+ po utracie legalności pobytu. Łączna kwota nienależnie wypłaconych tym osobom świadczeń 500+ wynosiła 30,3 tys. zł. Kontrola wykazała także, że radca prawny sporządzający opinię dotyczącą możliwości skorzystania przez zamawiającego z trybu niekonkurencyjnego w postępowaniu o udzielenie jednego z zamówień publicznych nie złożył oświadczeń, które dotyczyły m.in. braku konfliktu interesów. W wyniku niniejszej kontroli NIK sformułowała dwa wnioski pokontrolne w przedmiocie konieczności dokumentowania czynności szacowania wartości przedmiotu zamówienia niezależnie od tego, czy do zamówienia ma zastosowanie ustawa Pzp i zidentyfikowania przypadków nienależnie wypłaconych świadczeń 500+, a także podjęcia działań na rzecz odzyskania nienależnie wypłaconych środków.

W obszarze danin zasilających funkcjonowanie systemu zabezpieczenia społecznego NIK zbadała także kwestię **dochodzenia należności przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych**¹⁶⁶. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości w ewidencji należności polegające na: przedawnieniu prawa do dochodzenia roszczeń w kwocie 174,8 mln zł, wynikającego z upływu terminu określonego w art. 70 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, co doprowadziło do uszczuplenia środków PFRON o tę kwotę, nieprowadzeniu wyodrębnionej ewidencji wydatków dokonywanych ze środków otrzymywanych corocznie przez PFRON z dotacji celowej na dofinansowanie wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych w łącznej wysokości ponad 2,74 mld zł, co było niezgodne z art. 152 ust. 1 ustawy o finansach publicznych, nieprawidłowo przeprowadzonej inwentaryzacji metodą weryfikacji sald, nieterminowym tworzeniu odpisów aktualizujących wartość należności

¹⁶⁵ Przygotowanie systemów informatycznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do obsługi zadań związanych z wypłatami nowych świadczeń (I/22/001/KPS).

¹⁶⁶ Dochodzenie należności przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych (I/22/002/KPS).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

z opóźnieniem wynoszącym od jednego do 23 miesięcy, nieterminowym wykorzystaniu odpisów aktualizujących wartość należności na łączną kwotę 1,74 mln zł z opóźnieniem wynoszącym od 21 do 221 miesięcy licząc od końca roku, w którym należność uległa przedawnieniu, oraz nieterminowym rozliczaniu przez Fundusz wpłat należności dokonywanych przez dłużników z opóźnieniem wynoszącym od 33 do 175 dni. W konsekwencji powyższych nieprawidłowości, stan należności w księgach rachunkowych Funduszu był nierzetelny, co stanowiło naruszenie ustawy o rachunkowości.

Prezes Zarządu PFRON nie zapewnił właściwej obsługi realizacji zadań z zakresu dochodzenia należności. W badanych próbach prowadzonych postępowań administracyjnych, spraw związanych z udzielaniem ulg, spraw przekazanych do windykacji oraz tworzenia i wykorzystania odpisów, stwierdzono nieprawidłowości polegające na: przewlekłości i nierzetelności prowadzonych postępowań administracyjnych, niestosowaniu w pięciu przypadkach przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego przy rozpatrywaniu wniosków o rozłożenie na raty spłaty należności dotyczących dofinansowania do wynagrodzeń pracowników niepełnosprawnych lub odroczenia terminu ich płatności, nieterminowym rozliczaniu przez PFRON wpłat na poczet należności dokonywanych przez dłużników, w czterech przypadkach opóźnień w wystawieniu tytułów wykonawczych wynoszących od czterech i pół do 38 miesięcy oraz niewystawieniu tytułu wykonawczego, co skutkowało przedawnieniem należności.

Najwyższa Izba Kontroli jako prawidłowe oceniła wdrożenie przez PFRON od stycznia 2022 r. systemu informatycznego o nazwie P-WIND, wykorzystywanego do kompleksowej obsługi prowadzonych spraw z zakresu windykacji należności.

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK wniosowała m.in. o ustalenie faktycznego stanu należności Funduszu. Ponadto wnioski NIK dotyczyły m.in. konieczności niezwłocznego opracowania i wdrożenia przez Prezesa Zarządu PFRON planu naprawczego w poszczególnych obszarach dochodzenia należności. Plan powinien uwzględniać kwestie m.in.: wyeliminowania przypadków przedawnień w zakresie dochodzenia roszczeń i przedawnienia kwot należności Funduszu; ujmowania w księgach rachunkowych zdarzeń dotyczących należności PFRON w sposób zgodny z przepisami; poprawy terminowości prowadzonych postępowań i ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz niezwłocznego podejmowania działań windykacyjnych mających na celu odzyskanie należności Funduszu.

W sferze zabezpieczenia społecznego NIK podjęła temat **przyznawania wybranych form pomocy przez ośrodki pomocy społecznej z terenu województwa mazowieckiego**¹⁶⁷. Oceniając jej prawidłowość stwierdzono, że skontrolowane ośrodki pomocy społecznej prawidłowo realizowały zadania polegające na przyznawaniu w latach 2021–2022 świadczeń w formie skierowań do domów pomocy społecznej, przyznawania usług opiekuńczych w miejscu zamieszkania oraz świadczeń pieniężnych w formie zasiłków stałych, okresowych i celowych.

Co ważne, wszystkie osoby wnioskujące o te formy pomocy je otrzymały. Wnioski o przyznanie świadczeń i usług były weryfikowane, przeprowadzano wywiady środowiskowe lub ich aktualizacje i prawidłowo określono sytuację życiową i dochód osoby lub rodziny ubiegającej się o wsparcie, wysokość odpłatności za otrzymywane usługi opiekuńcze lub pobyt w domach pomocy społecznej, a także kwoty zasiłków stałych, okresowych i celowych. Ośrodki zapewniły środki finansowe niezbędne na przyznanie tych świadczeń przedstawiając prognozy, składając wnioski budżetowe oraz opracowując projekty budżetu, a także w miarę potrzeby wnioskując o zmiany w budżecie.

Stwierdzone nieprawidłowości – w związku z którymi sformułowano wnioski pokontrolne – dotyczyły: braku aktualnej Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych; opracowania Strategii bez uwzględnienia: ram finansowych, źródeł i planowanych wydatków na realizację celów i zadań w perspektywie wieloletniej, zgodnie z ustawą o pomocy społecznej oraz wyznaczonych mierników. Za nieprawidłowe NIK uznała także dostarczanie

¹⁶⁷ *Prawidłowość przyznawania wybranych form pomocy przez ośrodki pomocy społecznej z terenu województwa mazowieckiego (I/22/004/KPS).*

wnioskodawcom decyzji administracyjnych przesyłką nierejestrowaną. Ponadto stwierdzono nieprzedstawianie radzie gminy w corocznych sprawozdaniach z działalności Ośrodka potrzeb w zakresie pomocy społecznej, co było niezgodne z ustawą o pomocy społecznej.

Kolejna kontrola z obszaru zabezpieczania społecznego dotyczyła **zapewnienia całodobowych warunków pobytowych i opiekuńczych osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność w województwie lubuskim**¹⁶⁸. W wyniku tej kontroli NIK sformułowała uwagę o charakterze systemowym, tj., że zaproponowane przez Ministra Rodziny – w ostatnich latach – instrumenty, w postaci przyjętych programów resortowych lub rządowych, nie przyniosą w najbliższych latach założonego efektu w postaci deinstytucjonalizacji pomocy społecznej świadczonej przez DPS-y zaplanowanej w Strategii rozwoju usług społecznych z 7 czerwca 2022 r. Prawdopodobną przyczyną tego jest fakt, że programy te – albo nie cieszą się zainteresowaniem (np. od 2020 r. żadna jst w województwie lubuskim nie złożyła zapotrzebowania na środki na rozwój mieszkań chronionych, Rodzinne Domy Pomocy – jedyne dwa w województwie zostały zlikwidowane) albo pomimo pewnego zainteresowania nie są wdrażane (Centra Opiekuńczo Mieszkalne – jeden projekt realizowany w województwie, jeden wniosek zaakceptowany). Z roku na rok maleje zainteresowanie jst tym programem.

Z nieprawidłowości w skontrolowanych DPS-ach stwierdzono w szczególności: niezapewnienie wszystkich wymaganych warunków bytowych, zatrudnianie ratowników medycznych pomimo braku prawnej możliwości, brak dyżurów nocnych pielęgniarek, pomimo obowiązku wynikającego z umowy oraz nieprawidłowe ustalenie średniego miesięcznego kosztu opłaty za pobyt mieszkańca. NIK stwierdziła także istotne nieprawidłowości w zakresie realizowanych zamówień publicznych.

Natomiast w PCPR i GCPR sprawującym nadzór nad DPS-ami stwierdzono m.in. wydawanie decyzji odmawiających umieszczenia w DPS w Lubsku, co stanowiło naruszenie prawa osób uczestniczących w procedurze. Ponadto nie przechowywano niezbędnej dokumentacji stanowiącej podstawę wydania decyzji administracyjnych. Nierzetelnie przygotowywano oceny zasobów pomocy społecznej, nie zawierały one wymaganych wniosków i rekomendacji. Także nierzetelnie wykazywano dane odnośnie faktycznej liczby osób przebywających w DPS w Miłowicach, natomiast liczba osób dorosłych niepełnosprawnych intelektualnie przebywających w DPS przekraczała liczbę miejsc dla tych osób określoną w zezwoleniu wojewody.

Miasto Gorzów Wielkopolski udzieliło dotacji celowej organizacji pozarządowej, świadczącej na terenie Gorzowa Wielkopolskiego usługę całodobowej opieki nad osobami z niepełnosprawnością intelektualną z naruszeniem przepisów prawa. Stwierdzono ponadto, że przyjęte i stosowane zasady nadzoru nad prowadzonymi DPS nie były w pełni wystarczające. Nadzór Wojewody Lubuskiego był iluzoryczny, tj. nie przeprowadzono żadnej kontroli w prywatnych placówkach albo dotyczyły pojedynczych przypadków (dwóch z 23 skontrolowanych DPS) albo nie wykorzystywano przysługujących narzędzi w przypadku stwierdzenia stanów nieprawidłowych, tj. nie nakładano obligatoryjnych kar na placówki działające bez wymaganego zezwolenia.

W związku z wynikami kontroli NIK skierowała trzy zawiadomienia do Rzecznika dyscypliny finansów publicznych. Istotne nieprawidłowości dotyczyły w sumie wydatków w wysokości ponad 567 tys. zł poniesionych przez Lubuski Urząd Wojewódzki, Urząd Miasta i DPS w Gorzowie Wielkopolskim.

W województwie wielkopolskim NIK zbadała z kolei **funkcjonowanie Centrów Usług Społecznych**¹⁶⁹. Skontrolowane urzędy miast i gmin prawidłowo i rzetelnie realizowały przypisane im zadania związane z utworzeniem i organizacją Centrum Usług Społecznych (CUS).

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła nieprawidłowości w CUS, niemniej należy oddać, że zasadniczo aktywnie realizowały one ustawowe i statutowe zadania związane z zaspokojeniem potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie usług społecznych. Usługi realizowane przez CUS, spotkały się z pozytywnym odbiorem i dużym

¹⁶⁸ *Zapewnienie całodobowych warunków pobytowych i opiekuńczych osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność w województwie lubuskim (I/22/005/LZG).*

¹⁶⁹ *Funkcjonowanie Centrów Usług Społecznych w województwie wielkopolskim (I/22/007/LPO).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

zainteresowaniem mieszkańców. Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na niewdrażaniu, mimo opracowania, standardów jakości usług, zatrudnianiu osób niespełniających wymogów w ustawie o CUS (głównie z powodu braku chętnych do tej pracy) i nie weryfikowaniu ich niekaralności. Opracowywane przez CUS diagnozy potrzeb w sferze usług społecznych i plany organizowania społeczności nie zawierały niektórych części i wymaganych informacji dotyczących tych potrzeb i potencjału oraz jednostek organizacyjnych gminy, organizacji pozarządowych wykonujących te usługi wraz ze wskazaniem zakresu wykonywanych usług społecznych i wymogów wobec wykonawców. Niektóre CUS nie dokumentowały przeprowadzonych konsultacji społecznych.

2.14. Środowisko. Klimat

W lecie 2022 r. rzeka Odra i jej dopływy stały się miejscem śmierci wielu setek ton ryb i innych organizmów wodnych. Skala tego zjawiska była ogromna i przewyższała wszystko to, z czym kiedykolwiek wcześniej mieliśmy w Polsce do czynienia. Skutki tej katastrofy nie ograniczają się jednak wyłącznie do środowiska. Dotknięta nimi została także gospodarka, a w szczególności branża turystyczna i gastronomiczna. W tych okolicznościach zasadnym stało się dokonanie oceny działań podmiotów publicznych zaangażowanych w reagowanie na zaistniałą sytuację kryzysową, jak też wskazanie uwarunkowań wynikających z działań lub zaniechań, które przyczyniły się do wystąpienia kryzysu ekologicznego na Odrze.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła **prawidłowość i skuteczność działań podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na Odrze**¹⁷⁰. Organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo obywateli pozostawały bierne w pierwszej fazie kryzysu. Pomimo narastającej skali zjawiska o niezidentyfikowanej początkowo przyczynie oraz potencjalnych niepożądanych skutkach zdrowotnych kontaktu ze skażoną wodą, nie nadano temu zagrożeniu właściwej rangi. Nie zapewniono skutecznego obiegu informacji i nie uruchomiono struktur zarządzania kryzysowego. W konsekwencji z co najmniej kilkunastodniowym opóźnieniem skierowano do ludności alerty ostrzegawcze o zagrożeniu i wprowadzono pierwsze zakazy korzystania z Odry i jej dopływów. Opóźnione były też skoordynowane działania na rzecz oczyszczenia rzeki, co powodowało eskalację kryzysu. Pomimo złego stanu wód w Odrze nie zapewniono też powszechnego dostępu do wyników badań i pomiarów ich jakości. Podważało to zaufanie obywateli do instytucji publicznych.

Kryzys ekologiczny ujawnił, że organy publiczne nie były przygotowane do przeciwdziałania zagrożeniom spowodowanym zanieczyszczeniem rzek. Wynikało to z dotychczasowych zaniechań organów odpowiedzialnych za dobrostan środowiska wodnego, będący istotnym ogniwem bezpieczeństwa narodowego, a także z niewystarczających rozwiązań prawnych dla skutecznej ochrony wód powierzchniowych przed ich zanieczyszczeniem.

Zły stan Odry, powodowany jej zasoleniem od wielu lat był znany. Organy odpowiedzialne za gospodarowanie wodami nie dysponowały jednak nawet danymi o podmiotach korzystających z wód, umożliwiającymi rzetelną realizację tego zadania. Dodatkowo nie prowadzono ciągłego monitoringu jakości wody, uwzględniającego wpływ wprowadzanych do rzeki zanieczyszczeń. Jednocześnie przepisy prawa nie określają wprost skutecznych mechanizmów ograniczających zasolenie rzeki. Nie uzależniają odprowadzania ścieków od aktualnego stanu wód i nie nakładają obowiązku oceny łącznego wpływu na nie zanieczyszczeń. Organy publiczne nie wypracowały przy tym mechanizmów gwarantujących efektywną realizację przepisów ustawowych ukierunkowanych na ochronę jakości wód i w konsekwencji dopuściły do korzystania z wód w sposób niezapewniający bezpieczeństwa ekosystemu. Wyniki opracowanej dla NIK ekspertyzy jednoznacznie wskazują, że legalnie odprowadzane ścieki mogą powodować wielokrotne przekroczenie granicznych poziomów zasolenia. Pomimo tego, Minister Infrastruktury wprowadził niekorzystne dla ekosystemu zmiany przepisów.

¹⁷⁰ *Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze (D/22/505).*

W ramach kontroli po raz pierwszy podjęto próbę oceny skumulowanego efektu zanieczyszczeń Odry i jej dopływów powodowanych przez odprowadzane chlorki i siarczany. Ustalono, że określone w pozwoleniach limity, jak i faktyczne wielkości zrzutów zanieczyszczeń chlorkami i siarczanami nie dają możliwości osiągnięcia celów środowiskowych.

Ustalenia kontroli wykazały, że w celu zapewnienia sprawnego i skutecznego zarządzania i gospodarowania wodami, w tym ich ochrony, jak też właściwego reagowania na zagrożenia wynikające z ich zanieczyszczenia niezbędne jest podjęcie natychmiastowych działań przez Prezesa Rady Ministrów, Ministra Infrastruktury oraz marszałków województw i starostów. Przede wszystkim niezbędne jest wykonanie przeglądu i dokonanie oceny rozwiązań wynikających z powszechnie obowiązujących przepisów dotyczących gospodarowania wodami, pod kątem zapewnienia skutecznej ochrony wód oraz ich monitorowania, w szczególności w zakresie podziału kompetencji pomiędzy organami i podmiotami funkcjonującymi w ramach działów administracji rządowej gospodarka wodna, klimat, środowisko oraz rybołówstwo. Ponadto należy wypracować propozycję rozwiązań problemu nadmiernego zasolenia wód powierzchniowych powodowanych działalnością górniczą oraz niezwłocznie utworzyć ogólnopolski informatyczny system wspomagający zarządzanie w sytuacjach kryzysowych, umożliwiający gromadzenie, agregowanie i przekazywanie informacji o pojawiających się zagrożeniach.

Unikatowy charakter Puszczy Białowieskiej i jej walory przyrodnicze sprawiają, że sposób prowadzenia gospodarki leśnej na jej terenie wymaga uwzględnienia ochrony tych walorów, wynikających z przepisów krajowych, unijnych, a także z zobowiązań międzynarodowych związanych z wpisaniem Puszczy Białowieskiej na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO. NIK sprawdziła, czy **prowadzona na terenie Puszczy Białowieskiej gospodarka leśna uwzględniała wymogi tzw. dyrektyw siedliskowej i ptasiej**¹⁷¹ i stwierdziła, że tak właśnie było. Kontrola wykazała jednak zaniedbania w zakresie opracowania dokumentów regulujących zasady prowadzenia gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej oraz prowadzenia inwentaryzacji i ekspertyz przyrodniczych niezgodnie z metodologią Państwowego Monitoringu Środowiska.

Prowadzenie gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej w okresie objętym kontrolą było znacznie ograniczone, bowiem z działań gospodarczych wyłączono 72,7 % powierzchni nadleśnictw Białowieża, Browsk i Hajnówka, zaś na pozostałym obszarze z powodu niezatwierdzenia lub późnego zatwierdzenia aneksów planów urządzenia lasów nastąpił znaczny spadek działań w zakresie gospodarki leśnej, w tym ilości pozyskiwanego drewna oraz pielęgnacji i hodowli lasu. Wpływ na to miały liczne akty prawne regulujące zasady ich prowadzenia, m.in. ustawa o lasach i o ochronie przyrody, dyrektywy siedliskowa i ptasia, plany urządzenia lasu oraz ich aneksy, plan zadań ochronnych obszaru Natura 2000 Puszcza Białowieska oraz zobowiązania międzynarodowe wynikające z ponownego wpisania Puszczy Białowieskiej na Listę Światowego Dziedzictwa UNESCO.

Działania ministra właściwego ds. środowiska w zakresie opracowania zintegrowanego planu zarządzania obiektem Światowego Dziedzictwa UNESCO, Białowieża Forest były nieskuteczne. Do zakończenia kontroli nie został on bowiem opracowany i uzgodniony z UNESCO, chociaż do jego opracowania Rzeczpospolita Polska zobowiązała się już blisko osiem lat temu. Nieopracowanie tego dokumentu, brak konsekwencji w stanowieniu ograniczeń w prowadzeniu gospodarki leśnej na terenie Puszczy Białowieskiej oraz porozumienia różnych grup interesariuszy w tym zakresie doprowadziły do funkcjonowania na tym terenie odmiennych, częściowo sprzecznych reżimów ochrony. Ponadto NIK stwierdziła brak skutecznych działań Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych w zakresie weryfikacji aneksów Planów Urządzenia Lasu na lata 2012–2021 Nadleśnictw Puszczańskich oraz niewystarczający nadzór Ministra Klimatu i Środowiska nad ich opracowaniem, a także brak ustalenia zasad prowadzenia gospodarki leśnej w nadleśnictwach Puszczańskich do czasu zatwierdzenia nowych planów urządzenia lasu.

¹⁷¹ Wpływ Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz Dyrektywy 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory na gospodarkę leśną prowadzoną w Puszczy Białowieskiej (P/21/061).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Dyrekcja Generalna Lasów Państwowych kontynuowała działania inwentaryzacyjne wybranych elementów przyrodniczych i kulturowych na terenie Puszczy Białowieskiej. W Lasach Państwowych stosowano zakładane działania w zakresie monitoringu przyrodniczego, obejmującego wszystkie formy ochrony przyrody ustanowione na jego obszarze. Zapewniono także aktualne dane do prowadzenia monitoringu skutków realizacji planów urzędzenia lasu. Wyniki tego monitoringu, jak też wieloletniej inwentaryzacji przyrodniczej Puszczy Białowieskiej, nie miały jednak bezpośredniego wpływu na gospodarkę leśną prowadzoną jedynie w częściowej zgodności z metodyką Państwowego Monitoringu Środowiska.

Najwyższa Izba Kontroli dokonała oceny stosowanych zasad organizacji ochrony przeciwpożarowej ekosystemów chronionych, planowania i realizacji na tych obszarach zadań związanych z ochroną ppoż. oraz prawidłowości wykorzystania środków finansowych na realizację tych zadań. **W parkach narodowych nie zapewniono w pełni prawidłowej ochrony przeciwpożarowej**¹⁷² według zasad wynikających z przepisów w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. W trzech z 10 skontrolowanych parków stwierdzono istotne nieprawidłowości dotyczące ustalenia kategorii zagrożenia pożarowego lasów oraz nieprowadzenia obserwacji lasów zaliczonych do II kategorii zagrożenia pożarowego ze stałych punktów obserwacji naziemnej.

Najwyższa Izba Kontroli oceniła negatywnie nadzór ministra właściwego do spraw środowiska nad działalnością parków narodowych w zakresie ochrony przeciwpożarowej ekosystemów. Minister nie podejmował działań legislacyjnych w celu określenia zasad zabezpieczenia przeciwpożarowego lądowych ekosystemów nieleśnych, w tym sposobu ustalania ich kategorii zagrożenia pożarowego. W konsekwencji, mimo że w skontrolowanych parkach narodowych opracowano i aktualizowano zasady postępowania na wypadek powstania pożaru, które uzgadniano z właściwymi organami Państwowej Straży Pożarnej, ustalano w nich tylko kategorię zagrożenia pożarowego ekosystemów leśnych. Brak stosownej metodyki i podstaw prawnych kategoryzacji zagrożenia pożarowego lądowych ekosystemów nieleśnych uniemożliwił rzetelne opracowanie zasad określania kategorii zagrożenia pożarowego dla całego obszaru tych parków narodowych, w granicach których znajdują się ekosystemy: leśne i lądowe nieleśne. W parkach narodowych planowano i realizowano zadania związane z ochroną przeciwpożarową ekosystemów leśnych. Dysponowano także wystarczającą liczbą sprzętu do ochrony ppoż. i zorganizowano właściwą liczbę baz sprzętu ppoż. Środki finansowe przeznaczone na realizację kontrolowanych zadań zostały przez parki narodowe wykorzystane zgodnie z przeznaczeniem.

Ustalony w Ministerstwie system kontroli zarządczej oraz jego funkcjonowanie nie zapewniły skutecznego i efektywnego nadzoru nad działalnością parków narodowych w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Minister nie wyegzekwował przekazania do zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych przez dziewięć w 2018 r., 10 w 2019 r., 11 w 2020 r. i osiem w 2021 r. spośród 23 parków narodowych. W związku z tym nie wywiązał się w pełni z obowiązku zatwierdzenia rocznych zadań rzeczowych określonego w ustawie o ochronie przyrody. Minister nie monitorował realizacji rocznych zadań rzeczowych przez parki narodowe, w tym zadań w zakresie ochrony przeciwpożarowej ekosystemów. Nie sporządzał także rocznych sprawozdań zbiorczych z działalności parków narodowych na podstawie sprawozdań z działalności poszczególnych parków narodowych, do czego był zobowiązany. Ponadto ustanowił dwa plany ochrony parków narodowych, mimo że nie wskazano w nich kategorii zagrożenia pożarowego lasu, wbrew wymogom rozporządzenia Ministra Środowiska w sprawie zabezpieczenia przeciwpożarowego lasów. W przypadku siedmiu parków narodowych projekty planów ochrony procedowane były niezgodnie z ustawą przez okres dłuższy niż 6 miesięcy. Państwowa Straż Pożarna prawidłowo sprawowała nadzór nad zabezpieczeniem przeciwpożarowym parków narodowych.

Warunkiem istnienia zdrowej gospodarki i zdrowego społeczeństwa jest ochrona zasobów naturalnych, polegająca m.in. na zapewnianiu mechanizmów i zabezpieczeń w celu uniknięcia szkód dla środowiska związanych z działalnością człowieka. Mając to na uwadze NIK przeprowadziła kontrolę, w wyniku której stwierdziła, że Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska oraz regionalni dyrektorzy ochrony środowiska realizując zadania dotyczące **zapobiegania szkodom i naprawy szkód w środowisku**¹⁷³ w większości przypadków działali nieprawidłowo i nieskutecznie.

¹⁷² *Ochrona przeciwpożarowa w parkach narodowych (P/21/052).*

¹⁷³ *Działania zapobiegawcze i naprawcze podejmowane w związku z wystąpieniem szkód w środowisku (P/22/071).*

W szczególności stwierdzono, że Generalny Dyrektor nie nadzorował w sposób bieżący i systemowy podległych mu regionalnych dyrektorów ochrony środowiska, a jego działania podejmowane w celu ograniczenia lub usunięcia barier systemowych utrudniających sprawne i skuteczne prowadzenie spraw dotyczących odpowiedzialności za zapobieganie szkodom w środowisku i ich naprawy były nieskuteczne. Generalny Dyrektor nie dochował terminu rozpatrzenia postępowań odwoławczych a regionalni dyrektorzy ochrony środowiska opieszale i nieskutecznie rozpatrywali zgłoszenia zagrożeń i szkód w środowisku. Wystąpiły przypadki nawet kilkuletniej beczynności, w czasie której stan środowiska ulegał pogorszeniu. Ponadto regionalni dyrektorzy nieprawidłowo prowadzili Rejestr bezpośrednich zagrożeń szkodą w środowisku i szkód w środowisku. Wystąpiły opóźnienia przy wpisach sięgające nawet kilku lat. Nierzetelny Rejestr szkód skutkował nierzetelnymi informacjami przekazywanymi do odpowiednich ministrów, a w dalszej kolejności nieprawdziwymi sprawozdaniami składanymi do Komisji Europejskiej.

Bariery systemowe, z którymi od lat mierzyli się regionalni dyrektorzy ochrony środowiska dotyczące braku kompetencji kontrolnych w zakresie przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska oraz braku uprawnień do wykonywania badań lub braku możliwości zlecenia takich kontroli i badań organom do tego uprawnionym, miały negatywny wpływ na realizowane przez nich zadania. Powyższe utrudnienia wymuszały podejmowanie przez regionalnych dyrektorów współpracy z szerokim kręgiem organów ochrony środowiska. Jednakże współpraca ta nie zawsze była efektywna. Sprawowany nadzór nad prawidłowością prowadzonych przez podmioty korzystające ze środowiska działań zapobiegawczych lub naprawczych nie był skuteczny.

W budżetach regionalnych dyrekcji ochrony środowiska nie zabezpieczano środków finansowych na niezwłoczne działania konieczne do podjęcia z uwagi na wystąpienie zagrożenia dla zdrowia ludzi lub możliwości zaistnienia nieodwracalnych szkód w środowisku. Także długotrwała oraz skomplikowana procedura pozyskiwania środków finansowych z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz z wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej uniemożliwiała podejmowanie działań niezwłocznie. Nieskuteczne były działania regionalnych dyrektorów dotyczące zgłoszeń szkód w miejscach nielegalnego deponowania odpadów.

W celu potwierdzenia występowania bezpośredniego zagrożenia szkodą lub szkody w środowisku, pięciu regionalnych dyrektorów zleciło w trybie zamówień publicznych wykonanie badań i pomiarów zanieczyszczenia gleby i ziemi, pomiarów zawartości substancji w wodzie lub monitoring przyrodniczy różnorodności biologicznej i krajobrazowej. W dwóch regionalnych dyrekcjach stwierdzono nieprawidłowości, przy czym dwie z nich miały charakter istotny i stanowiły naruszenie dyscypliny finansów publicznych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła działania regionalnych dyrektorów w zakresie ustalania sankcji za zaniechania i naruszenia przez podmioty korzystające ze środowiska obowiązków wynikających z ustawy szkodowej. Jako prawidłowe NIK oceniła też postępowanie regionalnych dyrektorów w zakresie uzgadniania przez nich wysokości zabezpieczenia roszczeń z tytułu wystąpienia negatywnych skutków w środowisku oraz szkód w środowisku oraz załatwiania skarg i petycji. Pozytywnie oceniono też politykę antykorupcyjną w Generalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska i regionalnych dyrektorów ochrony środowiska.

Najwyższa Izba Kontroli dokonała oceny prawidłowości i rzetelności wykonywania przez ograny objęte kontrolą zadań w zakresie **reglamentacji oraz kontroli spalarni**¹⁷⁴ i ustaliła, że objęte kontrolą organy ochrony środowiska nie wywiązały się należycie z części zadań związanych z wydawaniem zezwoleń i pozwoleń obejmujących procesy przetwarzania odpadów przez ich termiczne przekształcanie oraz nadzorem nad tą działalnością. Ponadto ustalono braki w funkcjonalności bazy danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami mające wpływ na nieposiadanie przez marszałków województw pełnych danych o podmiotach, niezbędnych do prawidłowej realizacji zadań w zakresie nadzoru nad działalnością spalarni, a także brak regulacji prawnych precyzujących termin rozpatrzenia wniosku organu ochrony środowiska o przeprowadzenie kontroli, co powoduje przedłużanie prowadzonych przez ww. organy postępowań.

¹⁷⁴ Realizacja przez organy administracji publicznej zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności spalarni (P/23/054).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Stwierdzone nieprawidłowości polegały także na istotnych opóźnieniach w rozpatrywaniu spraw oraz weryfikacji sprawozdań o wytwarzanych odpadach i o gospodarowaniu odpadami (w urzędach marszałkowskich), a także na nierealizowaniu obowiązku kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska. W ocenie NIK przyczyną tych nieprawidłowości było niezapewnienie stanu zatrudnienia umożliwiającego właściwą realizację ww. zadań.

W wyniku opóźnień w rozpatrywaniu spraw średni czas oczekiwania na wydanie decyzji przez Marszałków Województw Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego wynosił (odpowiednio) ponad 10 miesięcy i ponad 33 miesiące (w tym na wezwanie do uzupełnienia wniosku – ponad sześć miesięcy). Zdaniem NIK podważało to zaufanie do sprawności funkcjonowania ww. organów, stanowiących jeden z elementów regulujących system gospodarki odpadami na terenie ww. województw.

Objęte kontrolą organy ochrony środowiska prawidłowo realizowały jedynie część zadań w zakresie nadzoru i kontroli nad działalnością podmiotów przetwarzających odpady przez ich termiczne przekształcanie. Prawidłowo i rzetelnie współpracowały w ww. zakresie z innymi podmiotami, a w podległych Marszałkom urzędach rzetelnie weryfikowano składane sprawozdania. Jednak zadania w zakresie weryfikacji tych sprawozdań za lata 2018, 2020 i 2021 realizowano opieszale. Ponadto trzy z czterech skontrolowanych organów ochrony środowiska nie realizowały obowiązku kontroli przestrzegania i stosowania przepisów o ochronie środowiska w całym okresie objętym kontrolą lub jego części.

Skontrolowani Wojewódzcy Inspektorzy Ochrony Środowiska w Bydgoszczy, Gdańsku i Olsztynie oraz Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej w Elblągu zapewnili kontrolę i nadzór nad działalnością ww. podmiotów. Rzetelnie przeprowadzono kontrole oraz stosowano przewidziane prawem środki pokontrolne. Podejmowano właściwe działania po uzyskaniu zgłoszeń o nieprawidłowościach. W wojewódzkich inspektoratach stwierdzono jednak przypadki nieprawidłowej lub nierzetelnej realizacji części zadań. Dotyczyły one między innymi niedysponowania aktualnymi informacjami o podmiotach, nieprzeprowadzania z wymaganą częstotliwością kontroli w 6 % podmiotów oraz niestaranności w monitorowaniu 21 % decyzji wstrzymujących działalność posiadacza odpadów. Stwierdzono również długi czas rozpatrywania wniosków o kontrole przed wydaniem lub istotną zmianą pozwoleń i zezwoleń obejmujących termiczne przekształcanie odpadów, mający bezpośredni wpływ na prowadzone – i bez tej przyczyny z opóźnieniem – postępowania przez organy ochrony środowiska.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła funkcjonowanie w latach 2019–2022 (I kw.) **gospodarki zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19**¹⁷⁵. Pomimo że istniały warunki organizacyjne i prawne dla rynku zakaźnych odpadów medycznych, w tym wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, to niezgodnie z przepisami magazynowano, odbierano i zagospodarowywano takie odpady. Także nadzór nad gospodarką zakaźnymi odpadami medycznymi, sprawowany przez organy administracji publicznej, nie był skuteczny. Kontrola ujawniła liczne nieprawidłowości w zakresie sposobów postępowania z zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, zarówno u ich wytwórców jak i u podmiotów gospodarujących tymi odpadami.

We wszystkich kontrolowanych szpitalach stwierdzono nieprawidłowości w zakresie postępowania z zakaźnymi odpadami medycznymi. W niemal połowie kontrolowanych szpitali stwierdzono nieprawidłowości w sprawowaniu nadzoru nad postępowaniem z zakaźnymi odpadami medycznymi. Obowiązujące w niemal 40 % kontrolowanych szpitali procedury postępowania z wytworzonymi zakaźnymi odpadami medycznymi były niezgodne z przepisami. W niemal wszystkich kontrolowanych szpitalach wytwarzane zakaźne odpady medyczne były błędnie klasyfikowane, a ich ewidencja była niezgodna ze stanem faktycznym. Niewłaściwa klasyfikacja odpadów wytwarzanych w ramach działalności leczniczej znacząco zawiązała udział zakaźnych odpadów medycznych w ogólnej masie takich odpadów, co zwiększało koszty ich zagospodarowania i stwarzało ryzyko niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

¹⁷⁵ *Postępowanie z zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym odpadami wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 (P/22/039).*

Przeprowadzona przez NIK kontrola ujawniła trudności w stosowaniu przez szpitale przepisów dotyczących odpowiedzialności wytwórców zakaźnych odpadów medycznych za odpady do czasu ich termicznego unieszkodliwienia, w sytuacji gdy zrezygnowano z obowiązku wystawienia dokumentów potwierdzających ich unieszkodliwienie. Szpitale przenosiły obowiązek ważenia i prowadzenia ewidencji na podmioty odbierające odpady i szpitale nie sprawowały kontroli nad sposobem postępowania z wytworzonymi odpadami, pomimo że ponosiły za nie odpowiedzialność do czasu ich termicznego przetworzenia. Brak nadzoru i nieprawidłowe postępowanie z wytworzonymi w kontrolowanych szpitalach zakaźnymi odpadami medycznymi przyczynił się do wzrostu kosztów ich odbioru i zagospodarowania.

Połowa skontrolowanych podmiotów gospodarujących zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym wytwarzanymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 nieprawidłowo magazynowała zakaźne odpady medyczne, a ponad 80 % takich podmiotów prowadziło ewidencję zakaźnych odpadów medycznych niezgodnie ze stanem faktycznym. Nie przestrzegano obowiązującej, w przypadku zakaźnych odpadów medycznych „zasady bliskości”, gdyż 60 % unieszkodliwiających takie odpady podmiotów, przyjmowało je spoza województwa.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia niezapewnienie przez organy administracji publicznej skutecznych narzędzi do monitorowania rynku zakaźnych odpadów medycznych i sprawowanie w ograniczonym zakresie nadzoru nad tym rynkiem przez organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Żaden z tych organów nie dysponował kompletnymi informacjami o faktycznej ilości wytworzonych zakaźnych odpadów medycznych, w tym wytworzonych w związku z przeciwdziałaniem COVID-19 oraz o sposobach postępowania z nimi.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania podjęte przez Ministra w związku z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2 w zakresie powołania w Ministerstwie Zespołu Zarządzania Kryzysowego, upowszechniania informacji o sposobie postępowania z zakaźnymi odpadami medycznymi, opracowania we współpracy m.in. z Głównym Inspektorem Sanitarnym wytycznych dotyczących sposobu postępowania z odpadami wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19, a także wydanie takich wytycznych dla wojewodów. NIK pozytywnie ocenia również działania większości kontrolowanych wojewodów w czasie pandemii koronawirusa SARS-CoV-2, którzy, poza Wojewodą Mazowieckim, analizowali zagrożenia jakie mogą stanowić odpady i podejmowali stosowne do tych zagrożeń decyzje.

W związku z wejściem w życie nowelizacji Prawa wodnego, wody opadowe i roztopowe utraciły status ścieków, a pobieranie opłat za usługę odprowadzania takich wód zaczęło budzić wątpliwości. Uwzględniając istotną dla opolskiej społeczności wagę zagadnienie, NIK przeprowadziła w województwie opolskim kontrolę w tym zakresie. Skontrolowane jednostki samorządu terytorialnego, jak również spółki działające z ich udziałem, prawidłowo realizowały **zadania w zakresie odprowadzania wód opadowych i roztopowych**¹⁷⁶, uzyskując dochody za świadczone z tego tytułu usługi na zasadach przewidzianych w obowiązujących uchwałach organów stanowiących gmin. Stwierdzono jednak przypadki nierzetelnego działania, jak też nieuzasadnionego zaniechania realizacji niektórych obowiązków.

W dwóch objętych kontrolą urzędach uchwały dotyczące opłat za odprowadzanie wód opadowych i roztopowych nie były przyjmowane jako akty prawa miejscowego, a w jednym – nierzetelnie sporządzono kalkulację stanowiącą podstawę przyjęcia obowiązującej ceny świadczonych usług. Analiza wysokości opłat przyjętych przez inne samorządy wykazała znaczne zróżnicowanie zarówno co do wysokości stawek, jak i przyjmowanych przez gminy kryteriów przedmiotowych różnicujących te opłaty.

We wszystkich jednostkach podejmowano rzetelne działania w celu diagnozowania potrzeb dotyczących budowy, rozbudowy i modernizacji infrastruktury służącej zagospodarowaniu wód opadowych. Usługi odprowadzania takich wód wykonywane były przez odrębne przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne. Pomimo tego, organy wykonawcze dwóch gmin nie wywiązały się z ustawowego obowiązku opracowania projektu uchwały rady gminy w sprawie powierzenia spółce realizacji takiego zadania. Prawidłowo sprawowany był nad-

¹⁷⁶ Ustalenie, pobieranie i egzekwowanie opłat z tytułu odprowadzania wód opadowych w województwie opolskim (P/23/074).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

zór właścicielski nad spółkami zajmującymi się eksploatacją sieci kanalizacji deszczowej. Wszystkie skontrolowane podmioty utrzymywały infrastrukturę sieci kanalizacji deszczowej w należyтым stanie technicznym. W dwóch jednostkach zaniechano poddawania obiektów budowlanych okresowym kontrolom, o których mowa w przepisach Prawa budowlanego.

Spółki prawidłowo ustalały wysokość opłat należnych z tytułu odprowadzania wód opadowych i roztopowych. W jednej z nich odstąpiono jednak od pobierania opłat od części odbiorców zobowiązanych do ich uiszczenia, pomimo braku podstaw prawnych takiego wyłączenia.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała wdrożenie i wykorzystywanie rozwiązań organizacyjnych i technicznych zapewniających bezpieczeństwo informacji w zakresie **systemu informatycznego Ekoinfonet**¹⁷⁷. Główny Inspektor Ochrony Środowiska zapewnił w latach 2019–2022 finansowanie zadania pn. „Rozwój systemu informatycznego Ekoinfonet do gromadzenia, transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMS oraz infrastruktury informacji przestrzennej”, a także podejmował działania zabezpieczające pod względem organizacyjnym i technicznym realizację tego zadania. Jednakże w latach 2019–2022 wykorzystano na ww. zadanie jedynie 56,7 % zaplanowanych środków. W wyniku kontroli stwierdzono nieprawidłowości dotyczące nieterminowego rozliczania zaliczek otrzymywanych z NFOŚiGW oraz niezapewnienia, w latach 2019–2022, tj. przez 4 lata od wprowadzenia zmian w organizacji Inspekcji Ochrony Środowiska, warunków umożliwiających realizację i egzekwowanie działań prowadzących do aktualizacji regulacji wewnętrznych – składających się na System Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji (SZBI) – w zakresie dotyczącym zmieniającego się otoczenia oraz do utrzymywania aktualności inwentaryzacji sprzętu i oprogramowania służącego do przetwarzania informacji obejmującej ich rodzaj i konfigurację. Ponadto stwierdzono nieprawidłowości w dwóch spośród pięciu zbadanych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego związanych z realizacją zadania Ekoinfonet.

Usytuowanie Żuław powoduje, że stopień zagrożenia powodziowego należy do najwyższych w kraju. Dalsze funkcjonowanie systemu przyrodniczo-technicznego Żuław, zarówno w aspekcie środowiskowym, jak i społeczno-gospodarczym, jest bezpośrednio uzależnione od poprawnego działania infrastruktury ochrony przeciwpowodziowej. Celem przeprowadzonej przez NIK kontroli doraźnej była ocena prawidłowości i skuteczności realizacji wybranych zadań przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie dotyczących **ochrony Żuław przed powodzią i suszą**¹⁷⁸, tj. zadania dotyczące planowania utrzymania urządzeń wodnych i obiektów hydrotechnicznych, kontroli gospodarowania wodami m.in. na polderach: Fiszewka F oraz nr 44, 47 i 60, znajdujących się na terenie gminy Gronowo Elbląskie.

Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku w planie utrzymania wód uwzględnił cykliczną konserwację kanałów na ww. polderach, natomiast nie planował kontroli gospodarowania wodami na tych polderach, ale w wymaganych przypadkach przeprowadził kontrole doraźnie. Zarząd Zlewni w Elblągu poddawał wymagany okresowym kontrolom stacje pomp obsługujące ww. poldery, wały przeciwpowodziowe i przegroda na rzece Fiszewka. Nie przeprowadzono kontroli pięciu przepustów z piętrem, a kontrole trzech wałów przeciwpowodziowych nie objęły estetyki obiektu i jego otoczenia. Przyczyną niepełnej realizacji przez Zarząd Zlewni zadań w zakresie utrzymania, m.in. kanałów i wałów przeciwpowodziowych były m.in. niewystarczające środki finansowe. W poszczególnych latach 2019–2022 r. wszystkie wały były objęte bieżącą konserwacją co najmniej jednokrotnie. Dyrektor Zarządu Zlewni, jako organ właściwy, nie wszczął postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia obowiązku likwidacji urządzeń wodnych i nie skorzystał z prawa do wszczęcia postępowania w sprawie cofnięcia pozwolenia wodnoprawnego na pobór wody do nawodnień, pomimo że uzasadniały to wyniki kontroli przeprowadzonej przez Regionalny Zarząd Gospodarki Wodnej w Gdańsku.

¹⁷⁷ Realizacja przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska zadania inwestycyjnego pn. „Rozwój systemu informatycznego Ekoinfonet do gromadzenia, transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMS oraz infrastruktury informacji przestrzennej” w latach 2019–2022 (I/23/001/KSI).

¹⁷⁸ Realizacja przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wybranych zadań związanych z ochroną Żuław przed powodzią i suszą (S/22/002/LGD).

Problem bezdomności zwierząt, pomimo szeregu zmian w prawie i działań podejmowanych przez organizacje, wolontariuszy, jak też osoby prywatne, nadal pozostaje nierozwiązany. Mając powyższe na uwadze, NIK zbadała **zapewnienie właściwych warunków bytowania zwierząt w schroniskach dla bezdomnych zwierząt na terenie województwa pomorskiego**¹⁷⁹ oraz zlecenie zadań w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami i ocenę nadzoru nad realizacją tych zadań.

W latach 2020–2022 bezdomnym zwierzętom przebywającym w schroniskach zapewniono właściwe warunki bytowania oraz opiekę weterynaryjną. Skutecznie podejmowano działania adopcyjne na rzecz bezdomnych zwierząt. Schroniska prowadziły ewidencję zwierząt w sposób umożliwiający ich pełną identyfikację. W jednym z trzech skontrolowanych ośrodków stwierdzono nieprawidłowości polegające m.in. na niewprowadzaniu do bazy danych informacji o oznakowaniu zwierząt oraz wydawaniu zwierząt do adopcji przed upływem okresu kwarantanny.

W ocenie NIK skontrolowane gminy zapewniły realizację zadań w zakresie opieki nad bezdomnymi zwierzętami i zapobiegania ich bezdomności, powierzając je określonym jednostkom oraz zapewniając środki finansowe na ich realizację. Objęte badaniem wydatki na opiekę nad bezdomnymi zwierzętami w schronisku i wyłapywanie zwierząt zostały udokumentowane oraz prawidłowo zweryfikowane. Nadzór nad realizacją powierzonych zadań wykonywany był poprzez planowane i przeprowadzane kontrole. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.: niewydawania zezwoleń pomimo podpisania ze schroniskiem umów na prowadzenie działań polegających na odławianiu, przyjmowaniu i przetrzymywaniu bezdomnych zwierząt; braku uchwały rady gminy określającej wymagania, jakie powinien spełniać przedsiębiorca ubiegający się o uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie ochrony przed bezdomnymi zwierzętami oraz prowadzenia schronisk dla bezdomnych zwierząt; niewskazania w umowie na wyłapywanie zwierząt urządzeń i środków, przy pomocy których zwierzęta będą wyłapywane, środków do przewozu zwierząt oraz miejsca przetrzymywania wyłapanych zwierząt przed przewiezieniem do schroniska.

2.15. Transport

Najwyższa Izba Kontroli poświęca w swych kontrolach rokrocznie wiele uwagi problematyce transportu, wychodząc z założenia, że dziedzina ta jest kluczowa dla rozwoju gospodarczego dużego kraju położonego w centrum Europy, jakim jest Polska. Transport, jego funkcjonalność i dostosowanie do potrzeb, wpływa także bezpośrednio na komfort życia obywateli.

Najwyższa Izba Kontroli zbadała kompleksowo funkcjonowanie **systemu szkolenia kandydatów na kierowców**¹⁸⁰ w Polsce. Na niezadowalający poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego w Polsce wpływa nieskuteczny system szkolenia kierowców oraz sposób weryfikacji wiedzy, umiejętności i zachowań przyszłego kierowcy podczas egzaminu państwowego na prawo jazdy. NIK zwróciła uwagę na negatywną tendencję w tym względzie, którą ukazuje rosnący odsetek liczby wypadków, ofiar i rannych powstałych z winy kierujących. Polska pozostaje od dwóch dekad w pierwszej piątce krajów Unii Europejskiej o największym ryzyku śmierci na drodze wyrażonym liczbą ofiar na milion mieszkańców. Liczba wypadków spowodowanych przez młodych, z niewielkim stażem kierowców była wysoka. Statystycznie wśród młodych kierowców (18–24 l.) najczęściej dochodziło do wypadków.

Pomimo funkcjonującego systemu szkolenia i egzaminowania kandydatów na kierowców nie badano jego efektów w powiązaniu z przyczynami wypadków.

Zgodnie z założeniami ustawy o kierujących pojazdami przewidziano narzędzia, które miały zapewnić poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, związane z podniesieniem kwalifikacji kierujących pojazdami oraz zminimalizowaniem negatywnych zjawisk dotyczących uzyskiwania przez nich uprawnień. Jednakże w wyniku braku odpowiednich działań oraz nieprawidłowości w realizacji zadań ustawowych przez m.in. kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu, a także samorządów wojewódzkich i powiatowych, nie zostały wdrożone najistotniejsze z nich.

¹⁷⁹ *Opieka nad bezdomnymi zwierzętami w wybranych schroniskach województwa pomorskiego (I/22/003/LGD).*

¹⁸⁰ *System szkolenia kandydatów na kierowców (P/21/033).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Wprowadzone ustawą z 2011 r. o kierujących pojazdami zmiany w systemie przygotowania kandydatów na kierowców zasadniczo nie wpłynęły na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wciąż stosunkowo łatwo dopuszczano do przystąpienia do egzaminu państwowego osoby, które nie nabyły wystarczających umiejętności oraz zachowań niezbędnych do prawidłowego uczestnictwa w ruchu drogowym. Świadczyły o tym przypadki przerywania i niezaliczenia egzaminów państwowych w związku z popełnianymi przez zdających błędami, niska zdawalność egzaminów państwowych, a także to, że większość osób, które nie zdały egzaminu państwowego, uzyskała pozytywny wynik egzaminu wewnętrznego w ośrodku szkolenia kierowców.

Analiza obowiązujących programów szkolenia, kursów i warsztatów oraz warunków, trybu, zakresu i zasad przebiegu egzaminów wykazała istotne braki oraz niespójności, czego skutkiem były niezadowalające efekty nauczania. Szkolenie kandydatów na kierowców było ukierunkowane na uzyskiwanie pozytywnych wyników egzaminów, a nie na nabycie odpowiedniego poziomu wiedzy, umiejętności i zachowań gwarantujących bezpieczne i odpowiedzialne kierowanie pojazdami przez osoby szkolone.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła wykonywanie przez starostów nadzoru nad prowadzeniem szkolenia osób ubiegających się o prawo jazdy. W każdym skontrolowanym starostwie nadzór sprawowany był nierzetelnie, a w konsekwencji nie przyniósł oczekiwanych efektów. Przypadki działań nierzetelnych oraz naruszenia obowiązujących przepisów prawa stwierdzono niemal w każdym zbadanym obszarze (w zakresie planowania i przeprowadzania kontroli, dokumentowania jej przebiegu, wymaganej częstotliwości, zakresu odpowiednio do rodzaju kontroli oraz wydawania zaleceń pokontrolnych). Starostwa nie były przygotowane do wywiązywania się z nałożonych na nie ustawowych zadań pod względem organizacyjnym i kadrowym. Praktycznie nie funkcjonował system nadzoru i kontroli. Starostowie nie wykorzystywali w należyтым stopniu podstawowych instrumentów prawnych do wypełniania funkcji nadzorczych, w tym wprowadzonych ustawą o kierujących pojazdami. Żaden ze starostów nie skorzystał z przewidzianej w niej możliwości podjęcia współpracy z WORD w zakresie pomocy merytorycznej.

Na brak skuteczności podejmowanych przez starostów działań negatywny wpływ miały m.in. znaczne opóźnienia we wdrażaniu systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Kierowców i jej ograniczone funkcjonalności, które do dnia zakończenia kontroli nie były w pełni wdrożone.

Nieprawidłowo realizowane były również zadania przez skontrolowane samorządy województw. Nadzór nad ośrodkami egzaminowania sprawowany był nierzetelnie, a podejmowane działania nie przynosiły pożądanych efektów. Kontrole ośrodków egzaminowania nie obejmowały wymaganego zakresu, a prowadzone czynności dokumentowano niezgodnie z zasadami określonymi w rozporządzeniu w sprawie kontroli WORD.

Wojewódzkie ośrodki ruchu drogowego na ogół spełniały wymagania kadrowe, organizacyjne i techniczne do przeprowadzania egzaminów państwowych dla kandydatów na kierowców. Część zadań kontrolowanych ośrodków realizowana była jednak nierzetelnie i z naruszeniem przepisów prawa. Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące spełniania wymagań w zakresie wyposażenia, warunków lokalowych oraz placu manewrowego, niezbędnych do przeprowadzania egzaminu państwowego. Nałożone na egzaminatorów dodatkowe ograniczenia mające zapewnić ich bezstronność w procesie egzaminowania nie były skutecznie egzekwowane przez dyrektorów ośrodków.

Kontrola NIK wykazała niekorzystną tendencję komercjalizowania procesu egzaminowania kandydatów na kierowców, przejawiającego się w konkurowaniu ośrodków egzaminowania o przystępujących do egzaminów, w celu zwiększenia zysków. Jednocześnie NIK zauważyła, że na zaburzenie warunków konkurencji wpłynęło obniżenie standardów egzaminów praktycznych poprzez utworzenie ośrodków egzaminowania w miejscowościach, w których nie ma możliwości przeprowadzenia egzaminów w określonym zakresie i uchylenie obowiązku doboru trasy egzaminacyjnej o określonym natężeniu ruchu. Zyski ośrodków zależne natomiast były od sposobu ich finansowania i liczby egzaminów, przy braku waloryzacji stawek opłat za przeprowadzanie egzaminów. Brak było także ograniczeń w zakresie wyboru miejsca i liczby podejść do egzaminu.

Rejestry przedsiębiorców prowadzących ośrodki szkolenia kierowców, a także ewidencje instruktorów oraz egzaminatorów prowadzone były przez starostów i marszałków województw nieprawidłowo i nierzetelnie, ponieważ zawierały nieaktualne i niekompletne dane.

Najwyższa Izba Kontroli sformułowała szereg wniosków, w tym wnioski o zmianę prawa, których realizacji wpłynęło pozytywnie na poprawę funkcjonowania systemu szkolenia kandydatów na kierowców.

W obszarze transportu kolejowego NIK zbadała **wdrożenie systemu ERTMS na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.**¹⁸¹ Badając realizację Krajowego Programu Kolejowego w zakresie budowy systemu, NIK stwierdziła, że Zarząd PKP PLK S.A. nie osiągnął rezultatów określonych w Krajowym Programie Kolejowym i w Krajowym Planie Wdrażania Interoperacyjności „Sterowanie”. Od 2017 r. nie zabudował bowiem systemu GSM-R na żadnym z ok. 14 tys. km linii kolejowych, a system ETCS zabudował na 500 km, stanowiących zaledwie 25 % wielkości planowanej w Krajowym Programie Kolejowym do osiągnięcia w 2023 r. Zarząd PKP PLK S.A. odstąpił również od wdrożenia GSM-R na kolejnych ok. 4 tys. km linii, na których sygnał tego systemu planowano zapewnić w drodze roamingu. W konsekwencji nie doszło do realizacji zaplanowanej w ww. dokumentach programowych zmiany jakościowej na kolei, tj. podniesienia poziomu bezpieczeństwa systemów prowadzenia ruchu kolejowego z klasy „B” (systemy analogowe), na klasę „A” (systemy cyfrowe). Zarząd PKP PLK S.A. nie osiągnął ww. rezultatów mimo wykorzystania przyznanego na ten cel dofinansowania UE w kwocie 9,4 mld zł, która w pełni zabezpieczała potrzeby finansowe określone przez PKP PLK S.A. na wdrożenie tych systemów.

Nierzetelne przygotowanie przez Zarząd PKP PLK S.A. założeń dotyczących wdrożenia systemów ETCS i GSM-R oraz ich realizacja niezgodnie z terminami określonymi w Krajowym Programie Kolejowym i w Krajowym Planie Wdrażania Interoperacyjności „Sterowanie”, skutkowało opóźnieniem w zabudowie infrastruktury własnej systemu GSM-R wynoszącym do czasu kontroli NIK ponad 1000 dni. Ponadto wykorzystanie nowo zabudowanego systemu ETCS było uzależnione od funkcjonowania systemu GSM-R, który nie został nawet zabudowany do czasu zakończenia kontroli. Implikowało to kolejne przesunięcia terminów zakończenia inwestycji PKP PLK S.A., a nawet podział zakresów rzeczowych projektów pomiędzy perspektywy finansowe UE na lata 2014–2020 i 2021–2027. Tym samym pełne wdrożenie systemów ETCS i GSM-R w dotychczas zaplanowanym zakresie oraz zapewnienie ich funkcjonalności wymagało przeprowadzenia kolejnych uzgodnień z Komisją Europejską w sprawie znacznego przesunięcia w czasie osiągnięcia zaplanowanych rezultatów tych projektów.

Powyższe w ocenie NIK wpłynęło negatywnie na interes ekonomiczny państwa, ponieważ zwiększyło powstałe dotychczas opóźnienia we wdrażaniu przedmiotowych systemów oraz powodowało wzrost kosztów całkowitych inwestycji PKP PLK SA z tego zakresu. Przy tym do efektywnego wdrożenia ETCS i GSM-R oraz do osiągnięcia rezultatów zaplanowanych w Krajowym Programie Kolejowym i Krajowym Planie Wdrażania Interoperacyjności „Sterowanie” nie przyczyniły się działania podejmowane przez ministra właściwego ds. transportu oraz przez Centrum Unijnych Projektów Transportowych – uczestniczących w procesie realizacji zadań przez PKP PLK S.A. Nie zapobiegły one także nieprawidłowościom w przygotowaniu i wdrożeniu tych systemów na liniach kolejowych przez Zarząd PKP PLK S.A. Minister właściwy ds. transportu ograniczył swoje działania nadzorcze na poziomie celów Krajowego Programu Kolejowego, koncentrując się na realizacji poszczególnych zadań wprost wynikających z tego Programu, w szczególności na monitorowaniu realizacji inwestycji (projektów) przez Zarząd PKP PLK S.A. Jednak nawet, gdy z prowadzonego monitoringu wynikało, iż zadania określone w tych dokumentach programowych, nie są realizowane przez Zarząd PKP PLK S.A. zgodnie z ich założeniami, minister właściwy ds. transportu nie podejmował skutecznych działań, które doprowadziłyby do zrealizowania celów Krajowego Programu Kolejowego i Krajowego Planu Wdrażania Interoperacyjności „Sterowanie”. Przy tym Centrum Unijnych Projektów Transportowych – działając w porozumieniu z ministrem właściwym ds. rozwoju regionalnego – odstąpiło nawet od prowadzenia monitoringu postępów w realizacji zakresów przedmiotowych trzech umów o dofinansowanie w oparciu o jedyny wskaźnik produktu wprowadzony do tych umów. W konsekwencji CUPT nie posiadało od 2017 r. informacji m.in. o liczbie kilometrów zabudowanych systemem GSM-R, mimo przekazania PKP PLK S.A. na ten cel dofinansowania w wysokości ponad 1 mld zł.

Opracowany przez ministra właściwego ds. transportu system współfinansowania inwestycji przewoźników z zakresu wyposażania pojazdów w urządzenia pokładowe ERTMS okazał się nieskuteczny, gdyż minister zaplanował wsparcie ze źródeł, które były od niego niezależne (Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko

¹⁸¹ Realizacja Krajowego Programu Kolejowego w zakresie budowy systemów ERTMS/ETCS na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A. (P/22/021).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

2014–2020, *Connecting Europe Facility* – instrument finansowy zarządzany przez Komisję Europejską). Ponadto minister właściwy ds. rozwoju regionalnego nie zapewnił na ten cel finansowego wsparcia przewoźników ze środków POIiŚ ze względu na ich ograniczoną dostępność. W konsekwencji przewoźnicy nie mogli uzyskać dofinansowania i wyposażyli zaledwie ok. 45 % pojazdów kolejowych (2021 z 4544) w urządzenia GSM-R i około 500 pojazdów w urządzenia ETCS. Przy tym niewystarczająco przeszkolono maszynistów z wykorzystywania tych urządzeń.

Minister właściwy ds. transportu przygotował Krajowy Program Kolejowy, Szczegółowy Plan Realizacji tego Programu oraz sprawozdania z ich wykonania niezgodnie z przepisami ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Ponadto Zarząd PKP PLK S.A. nie wykonał celu zarządczego na 2021 r. pn. „Poprawa bezpieczeństwa ruchu kolejowego poprzez uzyskanie założonych parametrów sprawności sieci GSM-R na liniach kolejowych, na których prowadzony jest ruch z wykorzystaniem systemu GSM-R”, a Rada Nadzorcza PKP PLK S.A. działając nierzetelnie uznała ten cel za zrealizowany i zarekomendowała wypłacenie Zarządowi PKP PLK S.A. premii z tego tytułu.

Wnioski pokontrolne NIK z tego obszaru dotyczyły w szczególności konieczności prowadzenia przez naczelny organ państwa – ministra wł. ds. transportu – rzetelnego i efektywnego nadzoru nad realizacją przez Zarząd PKP PLK S.A. zadań z zakresu przygotowania i realizacji poszczególnych inwestycji Krajowego Programu Kolejowego, w tym precyzyjnego określenia zasad sprawowania tego nadzoru. Do ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego NIK skierowała m.in. wniosek o stworzenie przewoźnikom warunków do wyposażenia pojazdów trakcyjnych w urządzenia pokładowe systemów ETCS i GSM-R, m.in. poprzez opracowanie – w porozumieniu z ministrem właściwym ds. transportu – programu pomocowego dotyczącego wsparcia finansowego przewoźników w powyższym zakresie. Ponadto do ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego i do Dyrektora Centrum Unijnych Projektów Transportowych skierowano wnioski dotyczące m.in. zapewnienia rzetelności i skuteczności w prowadzeniu bieżącego monitoringu postępu w realizacji zakresów rzeczowych inwestycji dofinansowanych przez Skarb Państwa.

NIK skontrolowała również realizację Krajowego Programu Kolejowego w aspekcie terenowym, oceniając **realizację wybranych projektów Krajowego Programu Kolejowego na terenie województwa śląskiego**¹⁸². Konkluzją tej kontroli jest, że realizacja przez PKP PLK S.A. kluczowych przedsięwzięć modernizacyjnych szlaków kolejowych na terenie woj. śląskiego, w ramach Krajowego Programu Kolejowego (dalej: KPK), współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej, nie przyczyniła się w deklarowanych w tym Programie terminach do osiągnięcia zakładanych efektów, tj. nie zwiększyła bezpieczeństwa funkcjonowania transportu kolejowego, w szczególności prowadzenia ruchu kolejowego.

Realizacja przedsięwzięć była opóźniona m.in. z powodu nierzetelnych działań PKP PLK S.A. w zakresie przygotowania dokumentacji niezbędnej do ich zrealizowania. Występujące opóźnienia odsuwają w czasie uzyskanie efektu ostatecznego założonego w Krajowym Programie Kolejowym, tj. wzmocnienie roli transportu kolejowego w zintegrowanym systemie transportowym kraju poprzez stworzenie spójnej i nowoczesnej sieci linii kolejowych.

W ocenie NIK, działania PKP PLK S.A. związane z realizacją obowiązków Inwestora, dotyczące przygotowania dokumentacji niezbędnej do zrealizowania kontrolowanych inwestycji były nieprawidłowe. Związane to było m.in. z brakiem rzetelnej weryfikacji przedkładanych przez przedsiębiorców, wyłanianych w ramach postępowań o zamówienie publiczne, zamawianej dokumentacji projektowej. Ponadto w trakcie realizacji jednej z kontrolowanych inwestycji wystąpił przypadek zmiany oczekiwań PKP PLK S.A. odnośnie rozwiązań technicznych realizowanego projektu. Wskazany na etapie postępowania przetargowego zakres robót budowlanych i projektowych uległ zmianom, co przełożyło się na wzrost kosztów realizacji inwestycji i termin jej ukończenia. Nierzetelne działania PKP PLK S.A. będą skutkowały wzrostem nakładów inwestycyjnych, w tym roszczeniami wykonawców projektów oraz robót budowlanych o wzrost ich wynagrodzeń oraz wydłużeniem terminów realizacji zadań. Tym samym, w ocenie NIK, projekty modernizacji kontrolowanych w ramach niniejszej kontroli szlaków kolejowych na terenie woj. śląskiego nie zostały prawidłowo przygotowane.

¹⁸² *Realizacja w latach 2019–2022 (do końca I kwartału) na terenie województwa śląskiego wybranych projektów Krajowego Programu Kolejowego współfinansowanych ze środków Funduszu Spójności UE (P/22/058).*

Spółka wywiązała się z obowiązków Inwestora, określonych w przepisach ustawy Prawo budowlane w zakresie dotyczącym organizacji procesu budowlanego. Nadzór inwestorski nad wszystkimi inwestycjami był sprawowany przez podmioty zewnętrzne, wybrane w wyniku przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówienia publicznego. Monitoring przebiegu realizacji zadań inwestycyjnych objętych kontrolą celem osiągnięcia efektów zaplanowanych w KPK był prowadzony systematycznie i objęto nim postęp robót i ponoszone nakłady. Na podstawie wyników monitoringu definiowano na bieżąco czynniki ryzyka w trakcie procesu inwestycyjnego.

Wnioski NIK skierowane do Zarządu PKP PLK S.A. dotyczą m.in. konieczności zapewnienia rzetelnej weryfikacji zamawianej dokumentacji środowiskowej pod kątem jej zgodności z wymogami określonymi w stosownych ustawach oraz zapewnienia odpowiedniego finansowania zadań inwestycyjnych przed przystępowaniem do pozyskania dla nich wymaganych prawem zgód, pozwoleń i decyzji administracyjnych.

Ograniczenie negatywnego wpływu transportu na środowisko jest jednym z celów polityki transportowej UE. Emisja komunikacyjna jest drugą w kolejności, po tzw. niskiej emisji, przyczyną złej jakości powietrza, w szczególności w dużych miastach Polski. NIK skontrolowała, czy podmioty odpowiedzialne podejmują prawidłowe i skuteczne **działania na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych w miastach**¹⁸³. Kontrolerzy stwierdzili, że działania miast na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych były co do zasady prawidłowe, ale niewystarczająco skuteczne.

Wciąż nie rozwiązano problemu nadmiernej emisji zanieczyszczeń pochodzących ze źródeł transportowych i jej negatywnego oddziaływania na zdrowie ludzi. Działania w tym obszarze były często rozproszone, a pięć (z siedmiu kontrolowanych) miast nie miało aktualnego planu zrównoważonego rozwoju transportu publicznego, który powinien stanowić podstawę planowania rozbudowy i organizacji ruchu w mieście.

Co prawda w każdym skontrolowanym mieście odnotowano obniżenie emisji komunikacyjnej, ale w trzech największych, tj. Warszawie, Krakowie i Wrocławiu poziom stężeń dwutlenków azotu wciąż przekraczał granice dopuszczalne normami krajowymi i europejskimi. W pozostałych czterech, tj. w Bielsku-Białej, Częstochowie, Legnicy i Tarnowie zanieczyszczenia te nie przekraczały poziomów normatywnych, jednak znacznie przekraczały poziomy zalecane przez Światową Organizację Zdrowia (WHO). NIK zwróciła uwagę, że spośród siedmiu kontrolowanych miast jedynie w Legnicy spełnione byłyby zaostrzone wymagania wynikające z przygotowywanej nowelizacji dyrektywy CAFE¹⁸⁴, obniżającej o połowę dopuszczalny poziom dwutlenku azotu w powietrzu. Oznacza to, że wszystkie miasta, których dotyczy problem wysokich stężeń dwutlenków azotu będą musiały w najbliższym czasie zintensyfikować działania na rzecz ograniczenia emisji z sektora transportowego.

Miasta prowadziły aktywną politykę kształtowania zachowań komunikacyjnych promując korzystanie z komunikacji zbiorowej, rowerów oraz środków transportu zeroemisyjnego. Działania te były jednak nie w pełni skuteczne. Należy także zharmonizować zagadnienia związane z działaniami na rzecz ograniczenia emisji liniowej, poruszane w wielu miejskich dokumentach planistycznych oraz zwiększyć nacisk na aktualność planów transportowych, które powinny stanowić podstawę budowania szerokich działań w tym obszarze.

Wszystkie kontrolowane miasta tworzyły warunki ruchu sprzyjające ograniczeniu emisji ze źródeł transportowych, ale co do zasady, nie weryfikowały ich wpływu na poprawę jakości powietrza. Wprowadzano strefy ograniczonej prędkości tempo 30, rozbudowywano sieć dróg dla rowerów oraz inwestowano w niskoemisyjną komunikację publiczną. Szczególnie wyróżniały się w tym obszarze Warszawa i Wrocław, które inwestowały w rozbudowę metra i budowę nowej linii tramwajowej (Warszawa) oraz rozbudowę sieci parkingów Park&Ride. Miasta te modernizowały tabor komunikacji publicznej oraz floty obsługujących ich urzędów, jednostek i spółek miejskich. Pomimo, że dostrzeżano konieczność ograniczenia ruchu pojazdów, to jednak liczba pojazdów posiadanych przez miasta, ich jednostki i spółki zauważalnie rosła w pięciu spośród siedmiu kontrolowanych miast. Ponadto Tarnów i Legnica nie zapewniły wymaganego (10 %) udziału pojazdów zeroemisyjnych we flocie pojazdów obsługujących urzędy miast.

¹⁸³ *Działania na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych w miastach* (P/23/064).

¹⁸⁴ *Clean Air for Europe* – program wprowadzony dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/50/WE w sprawie jakości powietrza i czystszej powietrza dla Europy.

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

W okresie objętym kontrolą tylko Kraków podejmował uchwały o wprowadzeniu strefy czystego transportu. Do ich wprowadzania przygotowywały się także Warszawa i Wrocław, ale do czasu zakończenia kontroli nie zostały przyjęte uchwały w tej sprawie i ocena stref w tych miastach byłaby przedwczesna.

Działania sześciu z siedmiu kontrolowanych miast w obszarze eliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin polegały jedynie na prowadzeniu kontroli stacji diagnostycznych. Jedynie Kraków podejmował prawidłowe i rzetelne działania na rzecz wyeliminowania z ruchu pojazdów niespełniających wymagań technicznych związanych z emisją spalin.

Mając na względzie, że prawo do czystego, zdrowego i zrównoważonego środowiska należy do katalogu praw człowieka oraz że w związku z publikacją najnowszych zaleceń WHO przygotowywana jest nowelizacja dyrektywy CAFE zaostrzająca dopuszczalne poziomy zanieczyszczeń w powietrzu, NIK sformułowała rekomendacje dla władz miejskich. Zaleciła w nich m.in. zapewnienie spójnej polityki transportowej w mieście, uwzględniającej cele strategiczne związane z obniżeniem poziomu zanieczyszczeń liniowych i uwzględnianie docelowo zaleceń WHO dotyczących akceptowalnych poziomów zanieczyszczeń powietrza. Miasta powinny podejmować działania na rzecz zwiększenia atrakcyjności komunikacji publicznej, aby stanowiła realną alternatywę dla samochodów osobowych. Należy także zharmonizować zagadnienia związane z działaniami na rzecz ograniczenia emisji liniowej, poruszane w wielu miejskich dokumentach planistycznych oraz zwiększyć nacisk na aktualność planów transportowych, które powinny stanowić podstawę budowania szerokich działań w tym obszarze. W przypadku podjęcia decyzji o przygotowaniu do wprowadzenia strefy czystego transportu miasta powinny podejmować szerokie konsultacje społeczne i wypracować rozwiązania uwzględniające społeczno-gospodarcze skutki objęcia strefą miasta lub jego części.

Promowanie transportu zbiorowego, jako ekologicznego i mniej emisyjnego, powinno iść w parze z **przeciwdziałaniem wykluczeniu komunikacyjnemu**¹⁸⁵. Zagadnienie to stało się przedmiotem zainteresowania NIK. W 2023 r. zakończyła się kontrola mająca charakter rozpoznania problemu. Kontrola pozwoliła na ustalenie, w jaki sposób podmiot objęty kontrolą tj. Urząd Marszałkowski Województwa Mazowieckiego wykonywał swoje zadania w zakresie przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu, do których należy zaliczyć zwłaszcza przeprowadzanie analiz potrzeb i skali zjawiska wykluczenia komunikacyjnego, wdrożenie właściwych rozwiązań oraz analizę ich skuteczności. Zidentyfikowano dwa obszary problemowe dotyczące: braku aktualizacji planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego oraz niezawierania porozumień z marszałkami województw ościennych w zakresie organizacji publicznego transportu zbiorowego w tzw. połączeniach stykowych.

Znaczną część działań kontrolnych NIK w 2023 r. w obszarze transportu zogniskowano wokół infrastruktury drogowej. W kontroli dotyczącej **realizacji zadań finansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w województwie kujawsko-pomorskim**¹⁸⁶, badając inwestycje o łącznej wartości ponad 27 mln zł NIK ustaliła, że podmioty objęte kontrolą były przygotowane pod względem organizacyjnym do wykonania inwestycji. Każdemu skontrolowanemu przedsięwzięciu zapewniono pełne finansowanie i w każdej z badanych inwestycji osiągnięto wszystkie zamierzone efekty rzeczowe.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła jednak nieprawidłowości przy realizacji przedsięwzięć na wszystkich etapach procesu inwestycyjnego. Stwierdzono m.in. przypadki: dokonywania opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane za pomocą niedokładnej i niespójnej dokumentacji projektowej oraz bez uwzględniania wymagań w zakresie dostępności dla osób niepełnosprawnych. Dopuszczano do sytuacji, w której osoba ustanowiona jako kierownik budowy, faktycznie tych obowiązków nie wykonywała, a dokonywała tego osoba nieposiadająca odpowiednich kwalifikacji zawodowych. Wystąpiły także przypadki dokonywania odbioru robót stanowiących odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych, dla których nie uzyskano odpowiedniej zgody, a także odbioru robót wykonanych niezgodnie z zasadami sztuki budowlanej oraz w oparciu o nierzetelną dokumentację powykonawczą oraz odbioru robót poprawkowych obejmujących wykonanie urządzenia i instalacji podziemnej, które nie zostały ujęte w projekcie budowlanym i nie uzyskano dla nich uzgodnienia zewnętrznego ani nie zgłoszono ich organowi administracji architektoniczno-budowlanej.

¹⁸⁵ Realizacja zadań w zakresie zapobiegania wykluczeniu komunikacyjnemu (I/22/005/KIN).

¹⁸⁶ Realizacja zadań finansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w województwie kujawsko-pomorskim (I/22/011/LBY).

Stosunkowo często występującą nieprawidłowością było nieprawidłowe wypełnianie obowiązków w zakresie przeglądów okresowych dróg wynikających z Prawa budowlanego lub nieprzewodzenie takich przeglądów.

Ponadto w województwie kujawsko – pomorskim, a także świętokrzyskim NIK oceniła **realizację zadań związanych z budową obwodnic**¹⁸⁷. W województwie świętokrzyskim negatywnie oceniono działania Świętokrzyskiego Zarządu Dróg Wojewódzkich (ŚZDW) dotyczące budowy dwóch obwodnic w Kazimierzy Wielkiej oraz Morawicy, gdzie m.in. nie zabezpieczono środków na wykup gruntów, nie rozwiązano problemu kolizji obwodnicy z kopalnią, a także z powodu braku pełnej wiedzy o charakterystyce i warunkach prowadzenia realizowanego przedsięwzięcia, konieczna była zmiana przedmiotu umowy, co wiązało się ze zwiększeniem wynagrodzenia wykonawcy. Pozytywnie NIK oceniła m.in. działania ŚZDW związane z wyłonieniem w 2023 r. wykonawców inwestycji w zakresie budowy południowej obwodnicy Morawicy oraz zapewnienie kontroli okresowych dróg i obwodnicy Kazimierzy Wielkiej. Mimo braków formalnych w zakresie prowadzonej dokumentacji, NIK pozytywnie ocenia, że stan dróg był weryfikowany i dokumentowany.

Natomiast w województwie w kujawsko-pomorskim w ramach tej kontroli NIK oceniła pozytywnie planowanie i przygotowanie realizacji inwestycji polegającej na budowie obwodnicy Brodnicy, a także zakończenie zadania w terminie. Weryfikacja stanu utrzymywana obwodnicy Brodnicy wykazała, że była ona w prawidłowym stanie technicznym, poddawana wymaganym przeglądom okresowym, a także rzetelnym przeglądom gwarancyjnym.

Kolejną kontrolą zakończoną w 2023 r. z obszaru infrastruktury drogowej była kontrola **zarządzania przez Oddział GDDKiA w Warszawie drogami zlokalizowanymi w bezpośrednim sąsiedztwie dróg ekspresowych i autostrad**¹⁸⁸.

Najwyższa Izba Kontroli ustaliła, że chociaż oddział rzetelnie współpracował z jednostkami samorządu terytorialnego na etapie przygotowania inwestycji drogowych i uzyskiwania opinii samorządów dotyczących zaproponowanych rozwiązań technicznych nowo budowanych dróg towarzyszących, to dyrektor Oddziału nie podejmował skutecznych działań w celu przekazania zarządu większości nowo wybudowanych dróg towarzyszących właściwym terytorialnie jednostkom samorządu. Jednocześnie nie wywiązywał się rzetelnie z obowiązków zarządcy drogi na odcinkach dróg towarzyszących nieprzekazanych innemu zarządcy, m.in. nie prowadząc kontroli okresowych tych dróg. Nie podejmował także działań mających istotne znaczenie w procesie przekazania ich do samorządu, tj. nie wydzielał pasa drogowego dróg towarzyszących oraz działek ewidencyjnych pod tymi drogami, w konsekwencji nie rozpoczynał procedury wygaszenia trwałego zarządu Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nad tymi gruntami.

Wnioski NIK z kontroli wskazały na konieczność rzetelnego zarządzania majątkiem powstałym w wyniku realizacji inwestycji drogowych do czasu jego skutecznego przekazania innemu zarządcy. NIK zaleciła także, by procedura wydzielenia z pasa drogowego drogi krajowej pasów drogowych dróg towarzyszących następowała niezwłocznie po otrzymaniu pozwolenia na użytkowanie odcinka drogi.

Transportowi lotniczemu NIK poświęciła w 2023 r. dwie kontrole. Badając **działalność spółki Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin sp. z o.o. i zarządzanego przez nią portu lotniczego**¹⁸⁹ NIK ustaliła, że działania podejmowane przez Zarząd Spółki w okresie objętym kontrolą nakierowane były na rozwój Mazowieckiego Portu Lotniczego Warszawa-Modlin – jednak były one obarczone nieprawidłowościami natury finansowej i organizacyjnej, ograniczone niekorzystną umową z wiodącym przewoźnikiem lotniczym oraz brakiem porozumienia między Wspólnikami, co do pozyskania przez Spółkę zewnętrznego finansowania inwestycji. Jak oceniono w wyniku kontroli, prowadzenie spraw Spółki utrudniał widoczny we wszystkich aspektach jej funkcjonowania brak wzajemnego zaufania pomiędzy organami Spółki, dla których NIK nie znajdowała merytorycznego uzasadnienia.

¹⁸⁷ Realizacja zadań związanych z budową obwodnic w województwie kujawsko-pomorskim i świętokrzyskim (I/23/003/LBY).

¹⁸⁸ Zarządzanie przez Oddział GDDKiA w Warszawie drogami zlokalizowanymi w bezpośrednim sąsiedztwie dróg ekspresowych i autostrad (I/22/003/KIN).

¹⁸⁹ Działalność spółki Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin sp. z o.o. i zarządzanego przez nią portu lotniczego (I/22/003/KST).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Najwyższa Izba Kontroli dokonała również analizy uwarunkowań rozwojowych portu lotniczego oraz wpływu na nią sytuacji korporacyjnej w Spółce. Ustalono, że Zarząd Spółki szczegółowo i rzetelnie informował Radę Nadzorczą i Wspólników o sprawach Spółki, a wiedza organów Spółki była pełna i umożliwiała podejmowanie decyzji zarządczych i nadzorczych.

W ostatnich latach przepustowość portu szybko zaczęła się wyczerpywać, a w wyniku rosnącej, szybciej niż planowano, liczby startów i lądowań, stan infrastruktury lotniczej stale się pogarszał. Zarząd Spółki już w kilka lat po restarcie lotniska po jego zamknięciu wymuszonym koniecznością awaryjnej naprawy drogi startowej rozpoczął poszukiwania możliwości rozbudowy. Wskutek braku zgody dominującego przewoźnika na zmianę taryfy opłat lotniskowych mógł on założyć racjonalnie, że tylko zwiększenie liczby pasażerów może przynieść dodatkowe przychody i środki na inwestycje, a zwiększenie przepustowości portu lotniczego otworzyć przestrzeń na przyjęcie kolejnych przewoźników lotniczych.

Do dnia zakończenia kontroli spółce zarządzającej lotniskiem nie udało się, mimo podejmowanych prób i przygotowywania różnych koncepcji, zrealizować inicjatyw zmierzających do rozbudowy portu lotniczego. Powodem tego był przede wszystkim brak porozumienia między wspólnikami co do kierunku rozwoju i pozyskania przez spółkę zewnętrznych środków, mimo że banki złożyły jej oferty takiego finansowania (objęcia obligacji po ich emisji czy udzielenia kredytu), jak również prowadzenie przez organy spółki wielomiesięcznych dyskusji dotyczących podniesienia kapitału zakładowego czy udzielenia pożyczki przez wspólników.

Uwarunkowania korporacyjne powodowały paraliż decyzyjny, niepozostający bez wpływu na sytuację Spółki, również w ocenie instytucji finansowych i przewoźników lotniczych, którzy wśród argumentów leżących przeciwko uruchamianiu i rozwojowi operacji lotniczych z MPLWM wskazywali konflikt Wspólników uniemożliwiający zagwarantowanie przez Spółkę perspektyw rozwojowych lotniska w miarę wzrostu potrzeb.

Mając na względzie jednoczesny udział państwa i samorządu terytorialnego w Spółce, a także rozwój istniejących i planowanych portów lotniczych zlokalizowanych w stolicy oraz jej okolicach, Najwyższa Izba Kontroli skorzystała ze szczególnego mechanizmu przewidzianego w ustawie o NIK (art. 62a ust. 1), przedstawiając kluczowe ustalenia kontroli Ministrowi Infrastruktury oraz Pełnomocnikowi Rządu ds. Centralnego Portu Komunikacyjnego (który zgodnie z uregulowaniami ustawowymi również wykonywał prawa z akcji Skarbu Państwa w spółce Polskie Porty Lotnicze SA). NIK zwróciła się do obu ministrów o rozważenie podjęcia opisanych działań związanych z funkcjonowaniem Mazowieckiego Portu Lotniczego Warszawa-Modlin, w tym również w kontekście krajowej infrastruktury transportowej.

Druga kontrola z obszaru lotnictwa dotyczyła **zapewnienia bezpieczeństwa kontroli ruchu lotniczego w ramach działalności Ośrodka Regionalnego Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej w Łodzi**¹⁹⁰ i była wycinkową kontrolą rozpoznawczą do badanego w szerszej kontroli planowej zagadnienia zapewnienia bezpieczeństwa kontroli ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym. Dla tej jednej jednostki poddanej kontroli NIK ustaliła, że zapewniała bezpieczeństwo ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym przez wykonywanie funkcji instytucji zapewniającej służby żeglugi powietrznej. Służby kontroli ruchu lotniczego zapewniały bezpieczeństwo ruchu lotniczego w lotnictwie cywilnym, przestrzegając przy tym obowiązujących przepisów prawa oraz wewnętrznych procedur.

Kontrolerzy ruchu lotniczego zatrudnieni w Ośrodku w okresie objętym kontrolą posiadali ważne uprawnienia do wykonywania czynności operacyjnych, liczba zatrudnionych osób zapewniała ich wykonywanie, a wyposażenie zapewniało wykonywanie wszystkich czynności operacyjnych koniecznych do wykonania przez kontrolerów ruchu lotniczego w ramach ich służby.

2.16. Zdrowie

Najwyższa Izba Kontroli już na początku epidemii COVID-19 podjęła kontrolę **przygotowania i działań odpowiedzialnych organów państwa, instytucji i służb w sytuacji zagrożenia i wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych**¹⁹¹. Kontrola ta wykazała, że odpowiedzialne organy i instytucje

¹⁹⁰ *Zapewnienie bezpieczeństwa kontroli ruchu lotniczego w ramach działalności Ośrodka Regionalnego Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej w Łodzi (R/22/006/KIN).*

¹⁹¹ *Przygotowanie i działanie odpowiedzialnych organów państwa, instytucji i służb w sytuacji zagrożenia i wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych (P/20/062).*

państwa, podmioty lecznicze i służby nie były przygotowane do działania w przypadku wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych, co skutkowało ich nieadekwatnymi działaniami podczas epidemii wywołanej przez wirusa SARS-CoV-2.

W dniu potwierdzenia pierwszego przypadku zakażenia wirusem SARS-CoV-2 na terenie Polski (4 marca 2020 r.) nie było krajowego planu działania na wypadek epidemii, gdyż jego opracowania nie przewidywały istniejące przepisy. Jednocześnie Wojewódzkie Plany Działania na Wypadek Wystąpienia Epidemii nie tworzyły spójnej całości i zawierały nieaktualne dane dotyczące dostępnych kadr medycznych, lokalizacji izolatoriów oraz miejsc kwarantanny i nie zostały zaktualizowane. W systemie ochrony zdrowia w Polsce nie było dostatecznie licznej kadry medycznej i wystarczającej liczby łóżek w szpitalach zakaźnych. Ponadto szpitale wyznaczone w planach wojewódzkich do leczenia zakażonych pacjentów były do tego w większości nieprzygotowane. Państwowe rezerwy środków ochrony indywidualnej i aparatury medycznej były utrzymywane na niskim poziomie i w pierwszych tygodniach 2020 r., pomimo potwierdzonego zagrożenia, nie podjęto skutecznych działań dla ich zwiększenia. Nieprzygotowana do przeciwdziałania epidemii o ogólnopolskim zasięgu była Państwowa Inspekcja Sanitarna, której brakowało pracowników, funduszy, środków łączności i narzędzi informatycznych oraz środków ochrony osobistej.

W kolejnych etapach epidemii odpowiedzialne organy i instytucje państwa oraz właściwe służby podejmowały działania, które w niewystarczającym stopniu uwzględniały zmiany sytuacji epidemiologicznej, przez co nierzetelnie realizowały obowiązek zwalczania chorób epidemicznych, wynikający z art. 68 ust. 4 Konstytucji RP.

W czasie pierwszego półrocza po rozprzestrzenieniu się wirusa SARS-CoV-2 nie wprowadzono stanu klęski żywiołowej, ale na podstawie specustawy wprowadzano zmiany w przepisach narzucające ograniczenia, zakazy i nakazy jeszcze dalej idące niż w przypadku stanu klęski żywiołowej. Nie realizowano uprzednio opracowanych wojewódzkich planów działania m.in. ze względu na ich niespójność i nieaktualność zawartych w nich treści. Nie został także wdrożony żaden ogólnopolski plan przeciwdziałania epidemii. Zmiany w organizacji opieki szpitalnej wprowadzano ad hoc i w sposób nieskoordynowany, na podstawie indywidualnych rozstrzygnięć organów administracji, w sposób nieskoordynowany. Tworząc nieracjonalnie duże rezerwy łóżek covidowych wyłączano z udzielania świadczeń dla pozostałych pacjentów nadmierną w stosunku do potrzeb liczbę łóżek szpitalnych i niezbędny do ich zabezpieczenia personel medyczny. Ponadto uzupełniano brakującą aparaturę medyczną wykorzystując wprowadzone zmiany w przepisach, które miały na celu ułatwienie prowadzenia działań w ramach zwalczania COVID-19, ale znosiły mechanizmy zapewniające prawidłowe gospodarowanie środkami publicznymi przeznaczonymi na przeciwdziałanie epidemii. To z kolei stworzyło warunki do niegospodarnych i niecelowych działań – jak np. zakup niekompletnych, niesprawnych, lub nieodpowiadających polskim wymogom respiratorów za kwotę 82,3 mln zł przez Ministra Zdrowia i Ministra Szefa KPRM. Okres spadku liczby zakażeń i hospitalizacji pomiędzy majem a wrześniem 2020 r. nie został wykorzystany do opracowania rzetelnych (realistycznych) zasad działania dla sektora ochrony zdrowia na czas prognozowanego na jesień nawrotu epidemii.

W okresie po 3 września 2020 r. zmiany w organizacji opieki szpitalnej dokonywano ad hoc, na podstawie indywidualnych rozstrzygnięć Prezesa Rady Ministrów, Ministra Zdrowia i wojewodów, którzy tworzyli i likwidowali oddziały i łóżka tzw. covidowe w funkcjonujących szpitalach oraz tworzyli szpitale tymczasowe. Działania organów państwa w tym zakresie nosiły znamiona nieskoordynowanych.

Przez cały okres epidemii Minister Zdrowia nierzetelnie wykonywał funkcję koordynatora działań pozostałych organów państwa i instytucji, wynikającą z roli podmiotu wiodącego, przypisanej mu w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego na wypadek epidemii o ogólnopolskim zasięgu.

Podczas pierwszych sześciu miesięcy epidemii, pomimo trwania kryzysu wywołanego epidemią COVID-19, Minister Zdrowia nie zwoływał Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Ministerstwie i nie przygotował sektora ochrony zdrowia na nawrót epidemii. Minister nie koordynował tworzenia szpitali tymczasowych i nie zapewnił korelacji liczby łóżek covidowych z potrzebami wynikającymi z przebiegu epidemii, zarówno w odniesieniu do szpitali tymczasowych, jak i do całego systemu opieki szpitalnej.

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła **działania organów państwa związane z tworzeniem, funkcjonowaniem i likwidacją szpitali tymczasowych**¹⁹². Utworzenie szpitali tymczasowych nie zostało przygotowane i w październiku 2020 r. przystąpiono do działań w tym zakresie bez żadnego planu, bez analiz dostępności kadr medycznych i bez kalkulacji kosztów. Decyzje wydawane były nie tylko z naruszeniem przepisów, lecz także bez dochowania należytej staranności, częstokroć bez dokładnego rozpoznania potrzeb wynikających z przebiegu epidemii, co skutkowało m.in. niegospodarnymi lub niecelowymi wydatkami w łącznej kwocie 31,5 mln zł, poniesionymi na tworzenie szpitali, które wobec braku zapotrzebowania na łóżka covidowe w danym regionie nie zostały uruchomione. Minister Aktywów Państwowych i Minister Szef KPRM zawierali umowy ze spółkami z udziałem Skarbu Państwa, wskazanymi w decyzjach Prezesa Rady Ministrów najczęściej po zakończeniu adaptacji i przyjęciu przez szpital pierwszych pacjentów (10 z 12 szczegółowo badanych umów zawartych przez te organy). W rezultacie postanowienia zawartych umów nie chroniły interesów Skarbu Państwa. Minister Zdrowia gromadził i dysponował codziennie danymi, których analiza pozwala na stwierdzenie, że utrzymywanie w szpitalach tymczasowych wielkopowierzchniowych rezerwy łóżek covidowych wraz z obsadą personelu medycznego nie było celowe i uzasadnione oraz przyczyniło się do ograniczenia dostępu do leczenia szpitalnego dla pacjentów z innymi schorzeniami niż COVID-19. 14 szpitali tymczasowych w obiektach wielkopowierzchniowych było nieefektywnym narzędziem zwalczania COVID-19 z punktu widzenia nakładów poniesionych na ich tworzenie, funkcjonowanie i likwidację w kwocie 612,6 mln zł. Podobnie niecelowe były wydatki w kwocie 165,7 mln zł na pokrycie kosztów utrzymywania przez te szpitale gotowości do udzielania świadczeń. Ani Minister Zdrowia, ani Prezes Rady Ministrów nie przeprowadzili systemowej analizy i oceny tworzenia, działania i likwidacji szpitali tymczasowych z punktu widzenia efektywności organizacyjnej tego rozwiązania, jak i z punktu widzenia efektywności wydatkowania środków publicznych na ten cel.

W ramach kontroli w czterech skontrolowanych jednostkach odnotowano skutki finansowe kontroli w kwocie 83,9 mln zł.

W związku z tym, że szereg regulacji wprowadzonych na podstawie specustawy budzi istotne zastrzeżenia z punktu widzenia zgodności z Konstytucją RP, 16 czerwca 2023 r. Prezes NIK wystąpił, na podstawie art. 191 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie niezgodności przepisów specustawy i ustawy zmieniającej z Konstytucją RP. Ponadto NIK sformułowała dwa wnioski *de lege ferenda* i skierowała cztery zawiadomienie do prokuratury o możliwości popełnienia przestępstwa.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła również działania Ministra Zdrowia podczas **realizacji Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19**¹⁹³. Negatywna ocena dotyczy przede wszystkim zakupu części szczepionek z powodu nierzetelnego oszacowania ich liczby potrzebnej do realizacji Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19. Od maja 2021 r. Minister Zdrowia kontraktował kolejne dawki szczepionek przeciw COVID-19 o szacunkowej wartości blisko 8,4 mld zł, pomimo, że Polska związana już była umowami zabezpieczającymi możliwość kilkukrotnego zaszczepienia całej populacji. Zdaniem NIK powyższe działanie należało ocenić jako niegospodarne. Łącznie zakontraktowano 201 mln dawek szczepionek o szacunkowej wartości 13,9 mld zł. Na polecenie Ministra Zdrowia Rządowa Agencja Rezerw Strategicznych przekazała do innych państw w formie sprzedaży lub darowizny łącznie ponad 27 mln dawek z 131 mln dostarczonych do kraju (stan na 31 grudnia 2022 r.), co stanowiło aż 21 % ich ogólnej liczby, o szacunkowej wartości 1,4 mld zł. Ponadto utylizacji poddano blisko 15 mln dawek (11 % ogółu dostarczonych), głównie z powodu przeterminowania (13,1 mln dawek), o łącznej, szacunkowej wartości 900 mln zł.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia również działania Ministra Zdrowia związane z nadzorem nad dystrybucją szczepionek przeciw COVID-19. Przedstawiając własną nie wynikającą z przepisów prawa interpretację możliwości monitorowania szczepionek przeciw COVID-19 Minister zwolnił hurtownie farmaceutyczne z obowiązku codziennego raportowania o stanach magazynowych tych szczepionek i tym samym pozbawił się dostępu do wiarygodnych i aktualnych danych.

¹⁹² *Utworzenie i funkcjonowanie szpitali tymczasowych powstałych w związku z epidemią COVID-19 (D/21/505)*. Ustalenia tej kontroli zostały zawarte w informacji o wynikach kontroli P/20/062.

¹⁹³ *Realizacja Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19 przez Ministra Zdrowia (I/22/008/KZD)*.

Najwyższa Izba Kontroli nie wносиła uwag do tego, w jaki sposób Minister Zdrowia współpracował z podmiotami trzecimi przy realizacji Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19, w szczególności z Pełnomocnikiem Rządu do spraw Narodowego Programu Szczepień przeciwko wirusowi SARS-CoV-2.

Chcąc ocenić działania organów państwa związane z przeciwdziałaniem epidemii SARS-CoV-2, NIK skontrolowała również **zapewnienie i wykorzystanie przez Ministra Zdrowia zasobów informacyjnych do oceny przebiegu epidemii COVID-19**¹⁹⁴. Nadzorując wykorzystanie dedykowanych narzędzi informatycznych, Minister Zdrowia nie dołożył starań, aby gwarantowały one weryfikacje danych (w tym automatyczne), eliminowanie błędnych i niepełnych zapisów, a także, aby proces tworzenia nowych rozwiązań był prowadzony w sposób przewidziany przepisami prawa. W konsekwencji przełożyło się to na jakość informacji wykorzystywanych na potrzeby przeciwdziałania epidemii.

W dniu stwierdzenia pierwszego przypadku zakażenia koronawirusem SARS-CoV-2 w Polsce (4 marca 2020 r.) istniejące systemy informacyjne miały ograniczoną funkcjonalność lub nie były w pełni wdrożone. Ważne dla oceny przebiegu epidemii COVID-19 dane były rozproszone w różnych systemach informacyjnych, gromadzone w różnej formie (elektronicznej i papierowej) i z różną częstotliwością, a wprowadzone od 5 marca 2020 r. zasady raportowania danych nie zapewniały uzyskania przez Ministra Zdrowia rzetelnej wiedzy na potrzeby oceny bieżącej sytuacji epidemiologicznej i prognozowania rozwoju epidemii. W trakcie epidemii COVID-19 podjęto decyzje o budowie nowych rozwiązań informatycznych (za blisko 54 mln zł) służących jej zwalczaniu, które nie zostały poprzedzone wymaganą prawem. Wyboru podmiotu zewnętrznego, któremu zlecono utworzenie jednego z systemów, dokonano bez udokumentowanego rozpoznania rynku wytwórców oprogramowania. Działania takie należy ocenić jako nierzetelne i zwiększające ryzyko niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.

Dane takie jak wyniki badań laboratoryjnych, hospitalizacje, zgony oraz szczepienia przeciw COVID-19 były gromadzone w sposób celowy, ale nie podlegały analizie porównawczej w celu weryfikacji ich jakości. Systemy zawierały nierzetelne dane.

Minister Zdrowia nie przeprowadził naboru na kluczowe, z punktu widzenia zarządzania stanem kryzysowym, stanowisko Głównego Inspektora Sanitarnego (GIS), pozostawiając fundamentalny w dziedzinie zapobiegania oraz zwalczania chorób zakaźnych organ bez obsadzenia przez ponad dwa lata i osiem miesięcy, co świadczy o nieprawidłowej realizacji przez Ministra zadań związanych z nadzorem nad tym organem.

Negatywnie również należy ocenić wydawanie przez Ministra Zdrowia rozporządzeń bez wniosku GIS oraz nieprzekazywanie Radzie Ministrów skonkretyzowanych danych, które rzetelnie uzasadniałyby zakres projektowanych rozwiązań ustanawiających różnego rodzaju ograniczenia, nakazy i zakazy.

Mając na uwadze znaczenie bezpieczeństwa sanitarno-epidemiologiczne państwa, NIK skontrolowała **wykorzystanie zasobów informacyjnych przez Głównego Inspektora Sanitarnego w trakcie trwania epidemii COVID-19**¹⁹⁵. Zarządzany przez Głównego Inspektora Sanitarnego (GIS) system wymiany informacji opierał się – w początkowej fazie epidemii COVID-19 wyłącznie na „ręcznym” sporządzaniu zestawień przez pracowników, ich scalaniu i agregacji w plikach tekstowych lub arkuszach kalkulacyjnych, a następnie ewentualnym przekazywaniu innym organom państwa, głównie za pośrednictwem poczty elektronicznej.

Analizowano dane dotyczące zakażeń wirusem SARS-CoV-2, wskaźniki zapadalności, identyfikowano ogniska zakażeń, a także zarządzano obsługą przypadków COVID-19, w tym prowadzonymi przez Państwową Inspekcję Sanitarną dochodzeniami epidemiologicznymi i kwalifikacją osób do odbycia kwarantanny lub izolacji. Cyklicznie sporządzane analizy dotyczące zakażeń, czy wskaźników zapadalności nie zawierały ocen i wniosków ani prognoz rozwoju epidemii. Brak stałego i systematycznego zbierania przez GIS informacji o zachorowaniach było utrudnieniem dla sporządzenia oceny epidemiologicznej związanej z rozprzestrzenianiem się wirusa SARS-CoV-2. Ponadto, choć GIS dysponował danymi o hospitalizacjach i zgonach z powodu COVID-19, to nie były one przedmiotem analiz. Przekazywane do Kancelarii Prezesa Rady Ministrów dane doty-

¹⁹⁴ *Zapewnienie i wykorzystanie przez Ministra Zdrowia zasobów informacyjnych do oceny przebiegu epidemii COVID-19 (I/23/001/KZD).*

¹⁹⁵ *Wykorzystanie zasobów informacyjnych przez Głównego Inspektora Sanitarnego do oceny ryzyka sanitarnego w związku z epidemią COVID-19 (I/22/006/KZD).*

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

czące niepożądanych odczynów po szczepieniach przeciwko COVID-19 były nierzetelne, niespójne z danymi w Systemie Ewidencji Państwowej Inspekcji Sanitarnej. Wnioski przekazywane przez GIS do Ministra Zdrowia w związku z ogłoszeniem stanu epidemii (z marca 2020 r. oraz grudnia 2021 r.), a następnie stanu zagrożenia epidemicznego (z maja 2022 r.) nie zostały poparte analizami, uzasadniającymi dokonanie zmian.

System teleinformatyczny, umożliwiający zarządzanie informacjami został wdrożony dopiero w trakcie epidemii SARS-CoV-2 i nie pozwalał on jednak na weryfikację poprawności i kompletności danych oraz generowanie raportów na potrzeby realizacji różnych obowiązków sprawozdawczych wobec innych podmiotów.

Ponadto NIK skontrolowała **dostępność i jakość świadczeń rehabilitacji dla pacjentów po przebytej chorobie COVID-19**¹⁹⁶. Ustalenia kontrolerów wskazują, że organizacja udzielania świadczeń w ramach Programów rehabilitacji pocovidowej nie pozwoliła na pełne zaspokojenie potrzeb zdrowotnych pacjentów wymagających tych świadczeń, pomimo zapewnienia pełnego ich finansowania ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w kwocie 133,9 mln zł.

Programy zostały rozpoczęte bez rzetelnego określenia, jakie jest potencjalne zapotrzebowanie na objęte nimi świadczenia. Dostępność do świadczeń udzielanych w ramach Programów nie była powszechna i równomierna. Brak podmiotów chętnych do udzielania świadczeń wynikał z kolei z faktu, iż stawiane w Programach wymogów kadrowych i sprzętowych były wysokie, przy jednoczesnym wyznaczeniu krótkiego czasu ich trwania.

W Programach nie ujęto mechanizmów służących do dokonania oceny osiągniętych wyników, a dane wskazywane przez Ministra Zdrowia jako podstawa do zakończenia Programów nie zawierały uzasadnienia ich wygaszenia, które nastąpiło w okresie następującym po kulminacji V fali hospitalizacji, gdy w szpitalach pozostawało jeszcze ponad 4 tys. osób chorych, które nie mogły przez to płynnie przystąpić do rehabilitacji w trybie stacjonarnym w szpitalach. Ponad połowa pacjentów, którym wystawiono skierowania na rehabilitację po przebytej chorobie COVID-19, nie skorzystała z niej.

Wystąpiły przypadki nierównego traktowania świadczeniodawców na etapie naboru do realizacji Programów, bądź zawarcia umowy z podmiotami niespełniającymi wszystkich wymogów w zakresie warunków realizacji świadczeń rehabilitacji pocovidowej.

Ponadto występowały nieprawidłowości w toku kwalifikowania przez świadczeniodawców pacjentów do leczenia. Niektórzy świadczeniodawcy przekazywali do NFZ sprawozdania zawierające nierzetelne dane o udzielonych świadczeniach. Procedury kontrolne obowiązujące w całym NFZ nie pozwoliły na wykrycie przypadków skorzystania ze świadczeń przez osoby nieuprawnione lub rozliczenia świadczeń udzielonych w wymiarze niezgodnym z warunkami Programów. Powtórna weryfikacja danych przeprowadzona na wniosek NIK w jednym z Oddziałów wykazała, że świadczeniodawcy uzyskali, bez spełnienia wymogów Programów, zapłatę za świadczenia w kwocie 1,8 mln zł. W związku z powyższymi ustaleniami dokonano korekty rozliczeń.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzegając problemy z dostępnością do **opieki psychiatrycznej i psychologicznej nad dziećmi i młodzieżą**¹⁹⁷ przeprowadziła kontrolę tego obszaru w województwie wielkopolskim. Kontrolę przeprowadzono w dwóch poradniach psychologiczno-pedagogicznych, dwóch szkołach – jednej podstawowej i jednej ponadpodstawowej, w czterech podmiotach leczniczych prowadzących: trzy ośrodki środowiskowej pomocy psychologicznej i psychoterapeutycznej dla dzieci i młodzieży, dwóch centrach zdrowia psychicznego dla dzieci i młodzieży oraz trzech oddziałach psychiatrycznych dwóch poznańskich szpitali.

Wyniki kontroli wskazują, że opieka psychologiczna, psychoterapeutyczna i psychiatryczna dla dzieci i młodzieży była niewystarczająca w stosunku do potrzeb. Brakowało doświadczonych specjalistów, a wsparcie oferowane przez poradnie psychologiczno-pedagogiczne polegało w głównej mierze na wydawaniu orzeczeń i opinii w oparciu o przeprowadzone diagnozy. Problemem były warunki lokalowe, niedostępność szkół i poradni dla osób z niepełnosprawnościami oraz brak zabezpieczenia dokumentacji z badań przed nieupraw-

¹⁹⁶ *Dostępność i jakość świadczeń rehabilitacji dla pacjentów po przebytej chorobie COVID-19, finansowanych przez NFZ z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 (P/22/057).*

¹⁹⁷ *Opieka psychiatryczna i psychologiczna nad dziećmi i młodzieżą w województwie wielkopolskim (I/22/005/LPO).*

nionym dostępem. Pomimo starań Marszałka Województwa Wielkopolskiego oddział psychiatryczny dla dzieci i młodzieży w gnieźnieńskim szpitalu został zamknięty. Nie pomogło utworzenie takiego oddziału w innym podmiocie, ponieważ nie miał on odpowiedniego doświadczenia i zmagał się z poważnymi problemami kadrowymi. W jednym szpitalu brakowało miejsc dla dużej liczby dzieci wymagających leczenia psychiatrycznego i w konsekwencji część z nich ulokowano na szpitalnych korytarzach, część na oddziałach dla dorosłych, a pozostałe dzieci odsyłano do innych placówek.

Istotne nieprawidłowości ujawnione przez NIK dotyczą nieprzestrzegania zasad wymaganych przepisami przy stosowaniu przymusu bezpośredniego. Przymus bezpośredni stosowano wobec pacjentów niemal wyłącznie w formie unieruchomienia. Badane sprawy dotyczyły m.in. przypadków unieruchomień trwających nieprzerwanie przez co najmniej 100 godzin. Wśród nich w połowie przypadków przymus bezpośredni trwał od 160 do 1413 godzin (63 dni). Przy stosowaniu przymusu bezpośredniego w szpitalu działano nielegalnie, tj. przedłużano te środki na kolejne okresy bez osobistego zbadania pacjenta przez lekarza oraz unieruchamiano pacjenta na korytarzu oddziału bez osłonięcia go parawanem, co ograniczało prawo pacjenta do poszanowania jego godności i intymności. W obu kontrolowanych szpitalach przymus bezpośredni był przedłużany (przy trzecim i kolejnym przedłużeniu) przez lekarzy którzy nie byli psychiatrami, więc nie mieli do tego formalnych uprawnień. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK przekazała do Okręgowego Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej zawiadomienie o przewinieniu zawodowym lekarzy stosujących przymus bezpośredni niezgodnie z przepisami oraz zawiadomienie do prokuratury o podejrzeniu popełnienia przestępstwa przez pięcioro lekarzy udzielających świadczeń medycznych.

Zidentyfikowano również problem dzieci nieodebranych. W dwóch skontrolowanych szpitalach przebywali pacjenci, którym przedłużano hospitalizację nie ze względu na wskazania medyczne, ale problemy prawne z określeniem miejsca, do którego dziecko ma trafić po wyjściu ze szpitala. Z tego powodu jeden z pobytów wydłużył się o trzy miesiące, co oznacza, że pacjent przebywał w szpitalach w sumie ponad rok.

Kontrolerzy NIK stwierdzili też brak doświadczonych psychologów i psychoterapeutów w objętych kontrolą szkołach (podstawowej i ponadpodstawowej). Innym niepokojącym sygnałem był brak efektywnej współpracy szkół z poradniami psychologiczno-pedagogicznymi. Obie szkoły miały problemy z wdrożeniem zaleceń poradni wskazanych w orzeczeniach i opiniach, ponieważ miały trudności z dostosowaniem treści edukacyjnej do możliwości ucznia. Występowały też bariery architektoniczne i ograniczenia lokalowe – dostępność pomocy psychologiczno-pedagogicznej świadczonej w obu kontrolowanych szkołach była ograniczona dla osób z niepełnosprawnością ruchową.

Stwierdzono również długi czas oczekiwania na pomoc psychologiczną. Liczba specjalistów świadczących w poradniach psychologiczno-pedagogicznych pomoc dla dzieci, młodzieży, ich rodziców i nauczycieli była nieproporcjonalnie mała w stosunku do liczby szkół funkcjonujących na terenie działania skontrolowanych poradni psychologiczno-pedagogicznych oraz do liczby uczniów w tych placówkach. Działalność poradni polegała w głównej mierze na wydawaniu orzeczeń i opinii na podstawie diagnoz przeprowadzonych u młodych pacjentów. Dużym problemem było niskie zatrudnienie doświadczonych specjalistów, zwłaszcza certyfikowanych psychoterapeutów. Z 14 psychoterapeutów zatrudnionych w ośrodkach certyfikat psychoterapeuty miał tylko jeden. Ponadto dla nowych pacjentów dostępność opieki psychologicznej i psychoterapeutycznej była znacznie ograniczona. Aż 90 % pacjentów stanowiły osoby w trakcie terapii.

Dostępność leczenia psychiatrycznego dla dzieci i młodzieży na terenie Wielkopolski była niewystarczająca. W konsekwencji młodzi pacjenci korzystali również z poradni zdrowia psychicznego dla dorosłych.

Stwierdzono ograniczoną dostępność i duże zapotrzebowanie na leczenie w Szpitalu Klinicznym. Zapotrzebowanie na opiekę psychiatryczną dla młodych pacjentów przekraczało możliwości oddziałów dla dzieci i młodzieży. W efekcie 11 % pacjentów niepełnoletnich hospitalizowano na oddziałach dla dorosłych, a w oddziałach dla dzieci łóżka z pacjentami umieszczane były także na korytarzach, co nie tylko było niezgodne z prawem, ale też nie zapewniało pacjentom poszanowania ich intymności i godności. Mimo dużego zapotrzebowania na opiekę psychiatryczną dla dzieci i młodzieży, w sierpniu 2022 r. zamknięto ostatni taki oddział w Woje-

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

wódzkim Szpitalu dla Nerwowo i Psychicznie Chorych „Dziekanka” im. Aleksandra Piotrowskiego w Gnieźnie. Rozwiązaniem dla niskiej dostępności opieki psychiatrycznej w Wielkopolsce miało być utworzenie oddziału psychiatrycznego dla dzieci i młodzieży w Centrum Medycznym HCP Sp. z o.o. Jednak podmiot ten nie miał doświadczenia w opiece psychiatrycznej dla dzieci i zmagał się z poważnymi problemami kadrowymi. Ponieważ w Szpitalu HCP nie funkcjonowała izba przyjęć dla dzieci i młodzieży, pacjenci byli zmuszeni do korzystania z izby przyjęć innego poznańskiego szpitala.

Braki kadrowe wśród lekarzy zatrudnionych w Oddziale Psychiatrii Dzieci i Młodzieży były przyczyną innych nieprawidłowości: zdarzyło się, że lekarze oddziału nie zlecieli pacjentom leków, a dostęp rodziców i opiekunów do informacji o stanie zdrowia ich dzieci był ograniczony. Do Rzecznika Praw Pacjenta służyły skargi rodziców dotyczące braku możliwości skontaktowania się z jakimkolwiek lekarzem dziecięcego oddziału psychiatrycznego w celu uzyskania informacji o stanie zdrowia ich dziecka. Co więcej, sam Rzecznik Praw Pacjenta wyjaśniając skargę, miał problem z odnalezieniem lekarza na Oddziale.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała również **Funkcjonowanie Agencji Badań Medycznych**¹⁹⁸. To podmiot utworzony w 2019 r. i nadzorowany przez Ministra Zdrowia, odpowiedzialny za rozwój badań w dziedzinie nauk medycznych i nauk o zdrowiu. Pomimo, iż NFZ, którego ponad 90 % przychodów stanowią składki zdrowotne, przekazał Agencji Badań Medycznych ponad 888 mln zł, pożytek z jej działalności dla pacjentów był znikomy. Agencja Badań Medycznych realizowała zadania ustawowe polegające na wspieraniu działalności innowacyjnej w systemie ochrony zdrowia, w szczególności dotyczące rozwoju niekomercyjnych badań klinicznych.

Najwyższa Izba Kontroli dostrzegła poważne zagrożenia dla efektywnej działalności Agencji, ponieważ nie zapewniono w pełni warunków organizacyjnych umożliwiających prawidłowe planowanie i finansowanie działalności badawczej, a dotychczasowa aktywność w prowadzeniu własnych badań naukowych była niewystarczająca. Agencja nie dokonywała również ewaluacji finansowanych badań pod względem korzyści finansowych dla budżetu państwa oraz systemu ochrony zdrowia.

W latach 2019–2022, poza jednym badaniem dotyczącym opracowania szczepionki przeciwko wirusowi SARS-CoV-2, zleconym przez Ministra Zdrowia, Agencja nie inicjowała i nie prowadziła własnych badań naukowych i prac rozwojowych, pomimo zapewnionych źródeł finansowania. Do zakończenia kontroli nie odnotowano wymiernych korzyści dla pacjentów oraz zastosowania wyników ww. badania w ramach systemu ochrony zdrowia.

Działania Agencji skupiały się przede wszystkim na organizowaniu konkursów, wyborze projektów badawczych i dystrybucji środków finansowych do beneficjentów. Prezes Agencji podpisał umowy z beneficjentami na kwotę ogółem 1,8 mld zł. Projekty badawcze w większości miały charakter wieloletni, nie uzyskano więc korzyści dla budżetu państwa oraz systemu ochrony zdrowia.

W ocenie NIK, nie w pełni skutecznie funkcjonował system nadzoru nad projektami badawczymi. Wprawdzie prawidłowo prowadzono kontrolę realizacji tych projektów u beneficjentów, ale ustanowione mechanizmy kontrolne nie ograniczały ryzyka podwójnego dofinansowywania tożsamyh projektów badawczyh, ponieważ opierały się one tylko na jednostronnej deklaracji wnioskodawcy ubiegającego się o dofinansowanie tych projektów. Nie dokonywano oceny projektów w zakresie korzyści finansowych dla budżetu państwa i systemu ochrony zdrowia, co było niezgodne z przepisami ustawy o Agencji Badań Medycznych.

Prezes Rady Ministrów przyznał Agencji (od 2020 r.) status jednostki o szczególnym znaczeniu dla państwa. Decyzja ta nie została poprzedzona dokonaniem rzetelnych analiz przez Ministra Zdrowia, ale wpłynęła na zwiększenie wynagrodzenia miesięcznego Prezesa Agencji o 95,8 % (o 23,0 tys. zł).

Zastrzeżenia NIK odnoszą się również do rzetelności postępowania konkursowego, prowadzonego w 2021 r. przez Ministra Zdrowia, które dotyczyło wyboru Prezesa Agencji. Złożone przez jedyneho kandydata dokumenty nie przesądają jednoznacznie o spełnieniu obowiązku ustawowego trzyletniego doświadczenia zawodowego w zarządzaniu zasobami ludzkimi.

¹⁹⁸ Funkcjonowanie Agencji Badań Medycznych (P/22/045).

Prezes Agencji nie zapewnił optymalnych warunków organizacyjnych służących realizacji celu działalności tej jednostki. Kierował jednostką samodzielnie, nie powołując ani jednego z trzech zastępców Prezesa Agencji, a także miał zgodę od Ministra Zdrowia na dodatkowe zatrudnienie w 10 innych podmiotach, w tym w radach spółek Skarbu Państwa niezwiązanych z systemem ochrony zdrowia. W ocenie NIK takie rozwiązanie nie dawało rękojmi należytego sprawowania funkcji nadzoru nad jednostką.

Najwyższa Izba Kontroli skontrolowała również działania mające na celu **profilaktykę i leczenie otyłości u osób dorosłych**¹⁹⁹. Kontrola wykazała, że w okresie objętym kontrolą system opieki zdrowotnej nie zapewniał kompleksowej opieki osobom zagrożonym lub chorym na otyłość oraz jej powikłania. Funkcjonujące rozwiązania nie pozwalały pacjentom w pełni skorzystać ze świadczeń gwarantowanych, głównie ze względu na rosnącą ich liczbę i wydłużający się czas oczekiwania na poradę. W placówkach podstawowej opieki zdrowotnej w niewielkim stopniu monitorowano masę ciała pacjentów, zarówno w ramach profilaktyki, jak i leczenia, co ograniczało efektywność podejmowanych działań. Okoliczności te – obok problemów związanych z wciąż niską społeczną świadomością następstw nieleczonej otyłości – w istotny sposób przyczyniały się do niewystarczającej skuteczności zapobiegania i leczenia otyłości w Polsce.

W Polsce nie ma kompleksowego planu działań, ukierunkowanego na edukację, profilaktykę oraz leczenie osób z nadmierną masą ciała. Pacjenci z otyłością są objęci opieką przede wszystkim w ramach POZ oraz poradni AOS, leczących powikłania chorób z niej wynikających. Nie obejmuje ich opieka zespołów interdyscyplinarnych gwarantujących współdziałanie w procesie leczenia lekarzy, dietetyków, psychologów i fizjoterapeutów.

W latach 2020–2022 Minister Zdrowia podjął wiele inicjatyw w zakresie szeroko rozumianej promocji zdrowego stylu życia. W ramach świadczeń gwarantowanych wprowadził nową formę opieki nad pacjentami z otyłością i powikłaniami zdrowotnymi z niej wynikającymi – pilotażowy program KOS-BAR. Inicjował i finansował kampanie medialne, które przyczyniły się do wzrostu świadomości chorych i lekarzy odnośnie zagrożeń związanych z otyłością.

System gromadzenia informacji o liczbie osób leczonych na otyłość nie zapewniał wiarygodnych danych dotyczących skali problemu, ponieważ świadczeniodawcy w różny sposób kwalifikowali i przedstawiali liczbę osób leczonych z powodu otyłości lub w ogóle nie przekazywali sprawozdań.

Już w 2013 roku NIK alarmowała, że stan zdrowia jamy ustnej Polaków był niezadowolający i znacznie gorszy od przeciętnego, stwierdzonego u obywateli pozostałych krajów Unii Europejskiej. Wyniki przeprowadzonej po upływie 10 lat kontroli **dostępności do opieki stomatologicznej**²⁰⁰ wskazują, że sytuacja w tej dziedzinie nie poprawiła się. NIK ustaliła, że nie wszystkim uprawnionym zapewniono dostęp do opieki stomatologicznej finansowanej ze środków publicznych w latach 2021–2023 (I kwartał). W okresie objętym kontrolą na terenie kraju zwiększyła się liczba osób oczekujących i czas oczekiwania na udzielenie świadczeń w niektórych rodzajach poradni stomatologicznych.

Działania podejmowane przez Ministra Zdrowia i Prezesa NFZ w kontrolowanym obszarze były nieskuteczne. Minister Zdrowia nie określił polityki państwa w dziedzinie stomatologii oraz nie sprawował skutecznego nadzoru nad tym działem medycyny. Stomatologia nie była uwzględniana w dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju systemu ochrony zdrowia przyjmowanych przez Radę Ministrów. Minister Zdrowia nie dysponował także aktualnymi i precyzyjnymi danymi o schorzeniach jamy ustnej wśród ludności, ich wpływie na występowanie innych chorób oraz o potrzebach zdrowotnych z tym związanych. Dopiero w sierpniu 2022 r. Minister Zdrowia powołał organ pomocniczo-doradczy, *Radę do spraw rozwoju stomatologii*.

Z powodu realnie zmniejszających się w latach 2009–2022 nakładów publicznych na świadczenia stomatologiczne o 20,6 %, liczba podmiotów leczniczych udzielających tych świadczeń w ramach umów z NFZ zmniejszyła się w latach 2021–2023 (I kw.) o 13 %, a w porównaniu do okresu obejmującego poprzednią kontrolę NIK, tj. od 2009 r. spadek sięgnął aż 38 %. Efektem tego było ograniczenie dostępu pacjentów do publicznej opieki stomatologicznej na terenie kraju. Główną przyczyną wyżej wskazanego zjawiska jest zbyt niska wycena świadczeń stomatologicznych finansowanych ze środków publicznych, o czym Minister Zdrowia był informowany przez Prezesa NFZ, jak i Instytut Matki i Dziecka.

¹⁹⁹ *Profilaktyka i leczenie otyłości u osób dorosłych (P/23/080)*.

²⁰⁰ *Dostępność do opieki stomatologicznej finansowanej ze środków publicznych (P/23/043)*.

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia fakt, że mając na uwadze jedynie interes ekonomiczny świadczeniodawców (potrzeby zużycia zapasów tego materiału) Minister Zdrowia z ponad czteroletnim opóźnieniem dostosował polskie prawo do przepisów UE, które zabraniały stosowania amalgamatu stomatologicznego w leczeniu stomatologicznym dzieci oraz kobiet w ciąży i karmiących.

Działania Prezesa oraz dyrektorów Oddziałów wojewódzkich NFZ dotyczące zapewnienia dostępu do świadczeń stomatologicznych nie były w pełni skuteczne. W każdym województwie występowały obszary, których mieszkańcom nie zapewniono dostępu do części świadczeń stomatologicznych określonych w przyjętym przez NFZ planie ich zakupu. Ponadto za nierzetelny należy uznać nadzór dyrektorów Oddziałów wojewódzkich NFZ nad udzielaniem świadczeń w dentobusach.

Dostrzegając powszechne, jak i stale rosnące spożycie napojów energetyzujących przez dzieci i młodzież oraz ich szkodliwość, NIK sprawdziła, czy na terenie województwa podkarpackiego podjęto **działania ograniczające dostępność i spożywanie napojów energetyzujących przez dzieci i młodzież**²⁰¹. W trakcie kontroli umożliwiono uczniom wszystkich szkół w województwie podkarpackim i ich rodzicom wypowiedzenie się w formie anonimowej ankiety na temat spożywania napojów energetyzujących przez młodych ludzi. Otrzymano blisko 26 tys. wypełnionych ankiet, które potwierdziły masowość zjawiska.

Skontrolowane podmioty w zasadzie nie podjęły żadnych działań ograniczających dostępność i konsumpcję napojów energetyzujących przez dzieci i młodzież. Samorząd Województwa, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej, jednostki POZ, Wojewódzka Stacja Sanitarno-Epidemiologiczna oraz szkoły, gminy i powiaty deklarowały wiedzę o powszechności spożywania tych napojów oraz negatywnym wpływie na zdrowie. Wiedza ta nie przełożyła się jednak na realną ocenę sytuacji w obszarze ich działania oraz zainteresowanie problemem, a w konsekwencji uwzględnienie go w wypełnianiu ustawowych obowiązków. Skontrolowane podmioty nie zidentyfikowały zjawiska spożywania napojów energetyzujących przez dzieci i młodzież jako problemu wymagającego podjęcia działań, mimo wiedzy o jego powszechności i negatywnym wpływie na zdrowie. Brak właściwej oceny skali spożywania energetyków przez młodych ludzi spowodował, że mimo obowiązku promowania zdrowia i jego ochrony nałożonego ustawami, nie podjęto w zasadzie żadnych działań w tym obszarze. Skontrolowane podmioty nie uwzględniły problemu konsumpcji energetyków przez młodych w realizacji ustawowych obowiązków związanych z promocją zdrowia i jego ochrony. Kwestia energetyków nie została uwzględniona w działaniach służb mających sprawować nadzór sanitarny i nadzór nad jakością handlową artykułów spożywczych.

W wyniku kontroli sformułowano wnioski dotyczące uwzględnienia w programach promocji i ochrony zdrowia oraz polityki zdrowotnej zagadnień związanych ze szkodliwością spożywania energetyków przez młodych ludzi; realizowania działań wychowawczych i profilaktycznych, ukierunkowanych na wskazywanie szkodliwości spożywania energetyków przez uczniów i zapewnienie, aby na terenie placówek oświatowych sprzedawano żywność spełniającą wymogi; uwzględnienia w sprawowanym nadzorze sanitarnym i w działalności oświatowo-zdrowotnej oraz w nadzorze nad jakością handlową zagadnień związanych z konsumpcją energetyków przez dzieci i młodzież.

3. Rezultaty i efekty kontroli NIK

Finansowe rezultaty kontroli

Wymiernym efektem kontroli są finansowe rezultaty kontroli. W klasyfikacji finansowych rezultatów kontroli występują trzy grupy rodzajowe:

- finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości,
- korzyści finansowe,
- finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu UE.

²⁰¹ *Działania podejmowane na rzecz ograniczenia dostępności i spożywania napojów energetycznych przez dzieci i młodzież na terenie województwa podkarpackiego (R/23/001/LRZ).*

Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości

W 2023 r. finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości zaewidencjonowane w wyniku działań kontrolnych NIK wyniosły ogółem **52 775 810 tys. zł**. Zalicza się do nich kwoty dotyczące nieprawidłowości, które mają lub będą miały wymierny skutek finansowy dla kontrolowanej działalności. Składają się na nie kategorie dotyczące skutków finansowych lub sprawozdawczych, które mają materialne znaczenie i na które NIK zwraca szczególną uwagę.

Infografika nr 24. Finansowe lub sprawozdawcze skutki nieprawidłowości w 2023 r. według kategorii



Kategoria
Ujawniona kwota
Opis

Ogółem
52 775 810
tys. zł



II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Korzyści finansowe

W 2023 r. korzyści finansowe zaewidencjonowane w wyniku działań kontrolnych NIK wyniosły ogółem **17 352 tys. zł.**

Zalicza się do nich kwoty, które zostały lub zostaną pozyskane lub zaoszczędzone przez skontrolowaną jednostkę, budżet państwa, budżet jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty w wyniku działań naprawczych podjętych w związku z informacją o nieprawidłowościach przekazaną w trakcie kontroli lub w wyniku realizacji wniosków pokontrolnych.

InfoGRAFIKA nr 25. Korzyści finansowe uzyskane w 2023 r.



Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu UE

Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej, w zakresie objętym kontrolami przeprowadzonymi przez NIK w 2023 r., wyniosły **636 tys. zł.**

Do tej grupy zalicza się ujawnione w wyniku kontroli²⁰² i wynikające z działania lub zaniechania podmiotu gospodarczego skutki naruszeń przepisów prawa wspólnotowego lub krajowego, które spowodowały lub mogły spowodować szkodę w ogólnym budżecie Unii Europejskiej w związku z finansowaniem nieuzasadnionego wydatku.

²⁰² W podmiocie gospodarczym lub w instytucji odpowiedzialnej za nadzór i rozliczenie dotacji.

Infografika nr 26. Finansowe skutki nieprawidłowości na szkodę budżetu Unii Europejskiej wykazane w 2023 r.



Propozycje zmian legislacyjnych – wnioski *de lege ferenda*²⁰³

Na podstawie wyników kontroli NIK sformułowała wnioski *de lege ferenda* zmierzające do wprowadzenia zmian w obowiązujących przepisach ustawowych i wykonawczych, polegających na usunięciu luk lub sprzeczności w prawie. Wnioski te są adresowane do ustawodawcy, Prezesa Rady Ministrów i ministrów.

W 2023 r. NIK w 34 informacjach o wynikach kontroli sformułowała 83 wnioski *de lege ferenda*, spośród których 61 dotyczyło propozycji zmian regulacji ustawowych, 16 zmian rozporządzeń, a sześć prawnego uregulowania dostrzeżonych problemów bez wskazania aktu prawnego. Dwa wnioski zgłoszone w 2023 r. zostały zrealizowane.

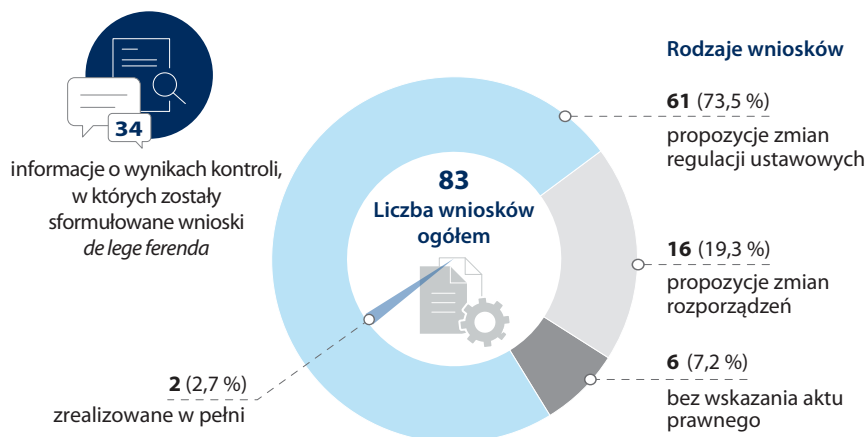
W latach 2021–2023 NIK w 105 informacjach o wynikach kontroli, w tym jednej megainformacji, sformułowała łącznie 241 wniosków *de lege ferenda*, spośród których zostało zrealizowanych w pełni lub częściowo 26, dwa wnioski są nieaktualne.

Na stan realizacji wniosków *de lege ferenda* istotny wpływ ma procedura legislacyjna, będąca procesem długotrwałym, na który oddziałują różne czynniki, takie jak: inicjatywa ustawodawcza i uchwałodawcza, zgłaszanie i opiniowanie proponowanych regulacji, konsultacje społeczne, działalność lobbingsowa oraz dodatkowo w przypadku ustaw – przebieg prac parlamentarnych, jak również zakończenie IX kadencji Sejmu RP i po wyborach z dnia 15 października 2023 r. rozpoczęcie X kadencji Sejmu RP oraz związana z tym zasada dyskontynuacji.

²⁰³ Wykaz wniosków *de lege ferenda* Najwyższej Izby Kontroli przedstawionych w informacjach o wynikach kontroli w 2023 r. dostępny jest na stronie internetowej NIK: <https://bip.nik.gov.pl/kontrole/wnioski-de-lege-ferenda-2023.html>.

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Infografika nr 27. Stan realizacji wniosków *de lege ferenda* wniesionych w 2023 r.



Wnioski *de lege ferenda* zrealizowane w 2023 r.

W 2023 r. zrealizowano w pełni m.in. następujące wnioski *de lege ferenda* zgłoszone przez NIK w 2023 r. i latach poprzednich, sformułowane w następujących informacjach o wynikach kontroli:

1. *Wykonanie w 2021 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie (P/22/001)* – informacja została zatwierdzona przez Prezesa NIK 6 czerwca 2022 r.
Najwyższa Izba Kontroli wniosła o podjęcie działań w celu wprowadzenia w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2017 r. w sprawie szczegółowego sposobu prowadzenia gospodarki finansowej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie zmian umożliwiających zaplanowanie przez PGW WP w planie finansowym dla wszystkich pracowników Wód Polskich dodatkowego wynagrodzenia rocznego w przypadku braku układu zbiorowego pracy.
2. *Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad działaniami naprawczymi wybranych banków i spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych (P/21/010)* – informacja została zatwierdzona przez Prezesa NIK 8 marca 2022 r.
NIK wniosła o nadanie ram ustawowych wewnętrznym planom naprawy sporządzanym i wdrażanym przez banki będące uczestnikami systemu ochrony, w tym rozważenie wprowadzenia ustawowego obowiązku uczestnictwa Komisji Nadzoru Finansowego w procesie zatwierdzania oraz monitorowania realizacji tych planów.
3. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast (P/22/023)* – informacja została zatwierdzona przez Prezesa NIK w dniu 17 stycznia 2023 r.
Najwyższa Izba Kontroli wniosła o zwiększenie roli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub dokumentu, który go zastąpi poprzez nadanie mu rangi aktu prawa miejscowego. Ponadto wskazała na potrzebę działań w celu ograniczenia w czasie obowiązywania istniejących dokumentów planistycznych, opracowanych na podstawie dotychczasowych przepisów, poprzez wskazanie terminu do którego muszą być one dostosowane do nowych rozwiązań ustawowych bądź zastąpione nowymi dokumentami.
4. *Zachowanie i zwiększanie terenów zielonych w miastach (P/21/074)* – informacja została zatwierdzona przez Prezesa NIK 19 stycznia 2022 r.
Najwyższa Izba Kontroli wniosła o wprowadzenie w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawy prawnej do skutecznego ustalania w decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy minimalnego wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej, z jednoczesnym określeniem w tej ustawie lub rozporządzeniu wykonawczym sposobu ustalania tego parametru oraz zdefiniowanie powierzchni biologicznie czynnej w przepisach prawa regulujących system planowania przestrzennego.
5. *Funkcjonowanie medycznej opieki geriatrycznej (P/21/072)* – informacja została zatwierdzona przez Prezesa NIK 3 lutego 2022 r.
Najwyższa Izba Kontroli wniosła o przygotowanie rozwiązań prawnych mających na celu stworzenie systemu wsparcia organizacyjnego i finansowego dla podmiotów leczniczych, sprzyjającego podejmowaniu decyzji o utworzeniu nowych oddziałów i poradni geriatrycznych.

6. *Akredytacja podmiotów leczniczych (P/19/095)* – informacja została zatwierdzona przez Prezesa NIK 21 kwietnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli wniosła o wprowadzenie w ustawie z dnia 6 listopada 2008 r. o akredytacji w ochronie zdrowia, możliwości (i procedury) przeprowadzenia w podmiocie posiadającym certyfikat akredytacyjny przeglądu sprawdzającego zapewnienie zgodności ze standardami akredytacyjnymi oraz określenie sankcji, w postaci np. zawieszenia lub cofnięcia akredytacji, wobec jednostek, które nie dochowują wymogów wyznaczonych standardami akredytacyjnymi przynajmniej na poziomie będącym podstawą uzyskania przez nie akredytacji oraz o wprowadzenie w treści art. 3 ustawy o akredytacji w ochronie zdrowia wymogu poinformowania w określonym terminie podmiotu składającego zastrzeżenia do raportu, o którym mowa w ust. 4 ww. przepisu, o zmianach w jego treści, wprowadzonych w wyniku rozpatrzenia zastrzeżeń (ust. 7 ww. przepisu), ze wskazaniem sposobu przekazania informacji (ewentualnie obowiązku przekazania zmienionego raportu). Ponadto NIK wskazała na potrzebę doprecyzowania brzmienia przepisów dotyczących zakresu dokumentacji medycznej pacjentów, do zapoznawania się z którą uprawnieni są wizytatorzy Centrum Monitorowania Jakości w Ochronie Zdrowia w trakcie prowadzenia przeglądów akredytacyjnych.

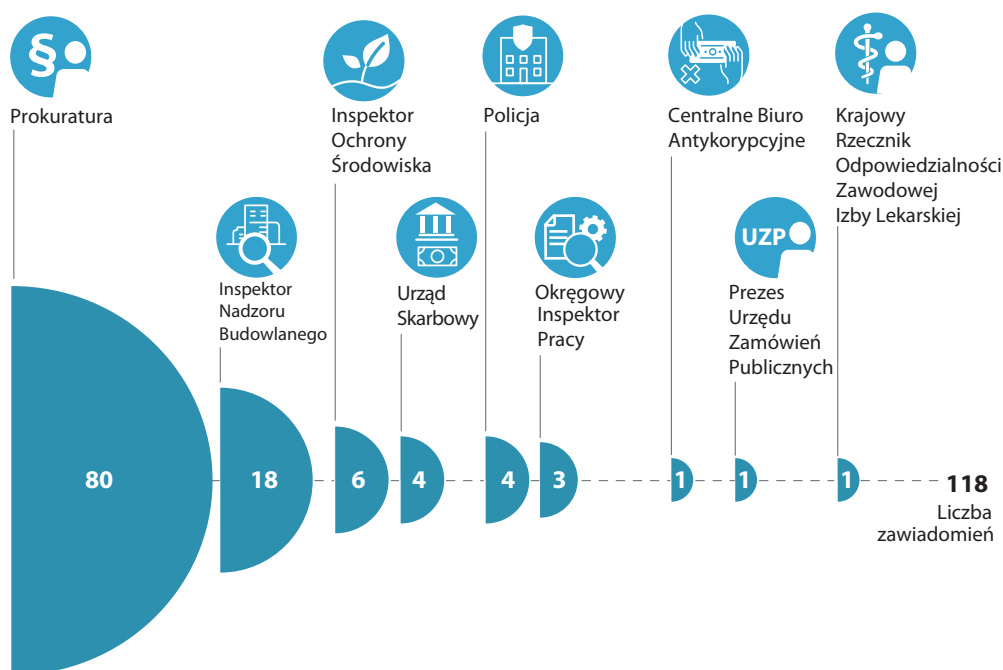
7. *Zapobieganie zagrożeniom ze strony składowisk pozakładowych z terenu województwa łódzkiego (P/19/112)* – informacja została zatwierdzona przez Prezesa NIK 22 października 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli wniosła o podjęcie prac legislacyjnych w celu opracowania specustawy odnoszącej się wyłącznie do terenów składowisk pozostających w dyspozycji Eko-Boruta sp. z o.o. w likwidacji w Zgierzu. W ustawie wskazała na potrzebę określenia w szczególności zasady i procedury postępowania organów ochrony środowiska w celu powstrzymania i usunięcia zagrożenia ze strony tych instalacji, a także zasady i źródła finansowania działań w zakresie rekultywacji, remediacji oraz innych działań niezbędnych do przywrócenia lub nadania nowych wartości użytkowych gruntu.

Współpraca z organami powołanymi do ścigania przestępstw, wykroczeń lub innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa

W 2023 r. NIK – działając na podstawie art. 63 ust. 1 ustawy o NIK – skierowała do organów powołanych do ścigania przestępstw lub wykroczeń, a także innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, łącznie 118 zawiadomień, dotyczących 162 czynów i obejmujących 190 osób.

Infografika nr 28. Zawiadomienia skierowane przez NIK do organów powołanych do ścigania przestępstw, wykroczeń lub innych czynów



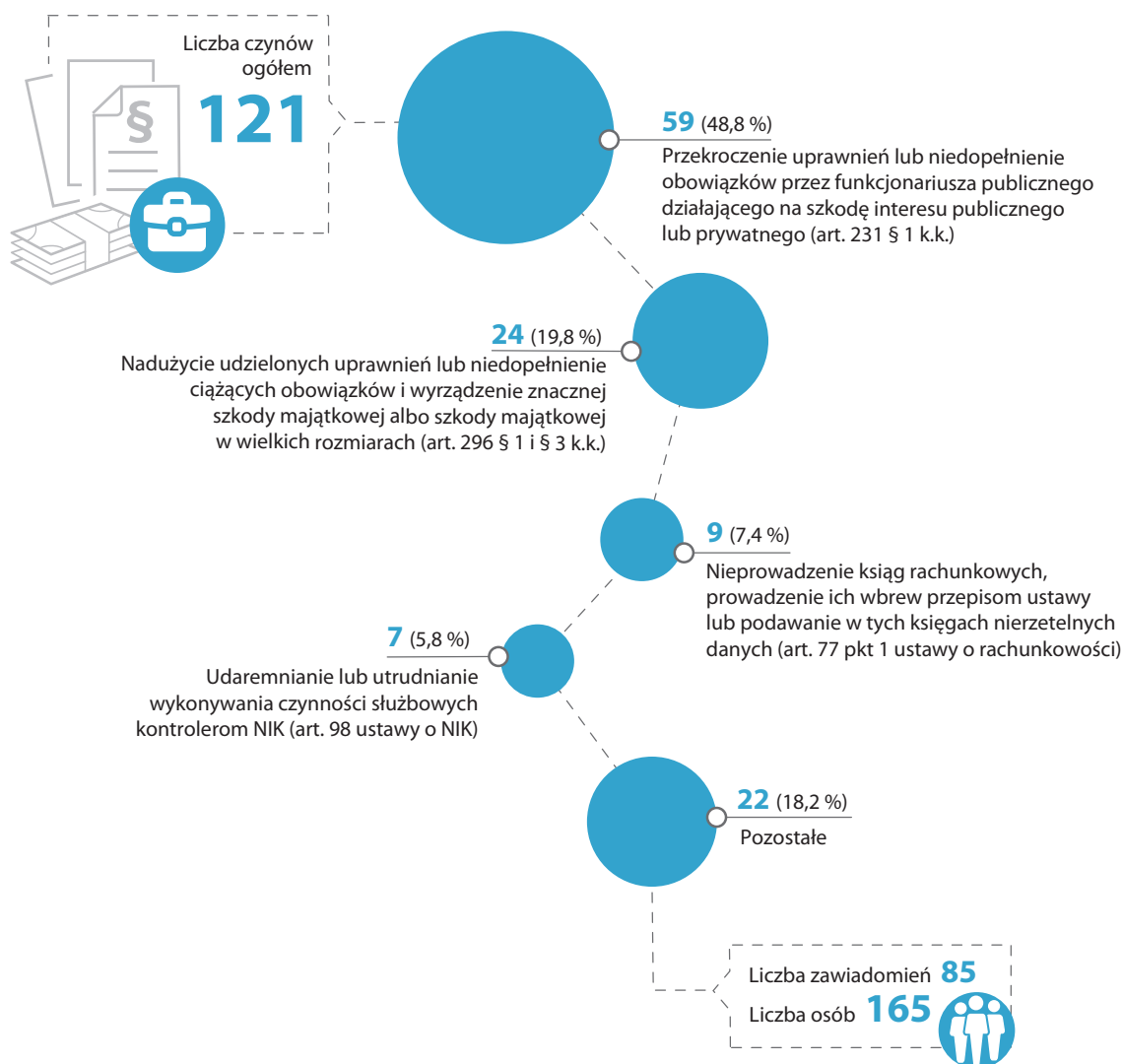
II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

NIK formułuje zawiadomienia do tych organów na podstawie ustaleń kontrolnych, w tym zebranych w toku kontroli dowodów, więc to do organów ścigania należy wszczęcie i prowadzenie postępowania przygotowawczego oraz wniesienie i popieranie oskarżenia o czyny ścigane z urzędu (art. 10 kpk). NIK nie posiada uprawnień do wniesienia oskarżenia do sądu w sprawach, w których wyniki kontroli potwierdzały istnienie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa. Pomimo ustawowego obowiązku wynikającego z art. 63 ust. 2 ustawy o NIK nie zawsze jest informowana przez te organy o wszystkich zakończonych postępowaniach.

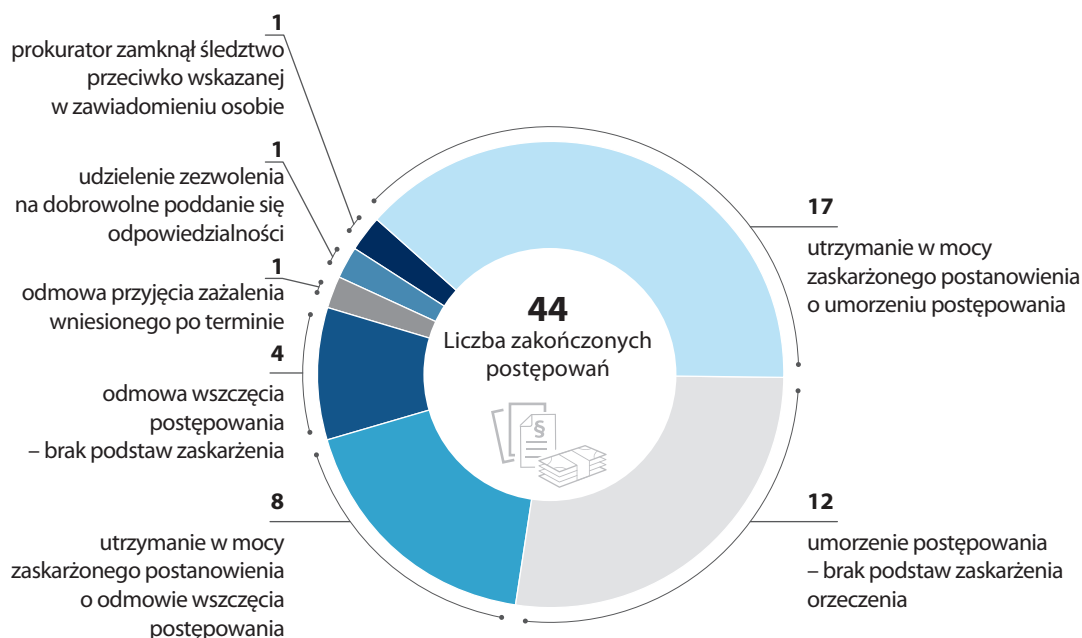
Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia przestępstw

W 2023 r. NIK skierowała 85 zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstw (w tym skarbowych), które dotyczyły 121 czynów karalnych popełnionych przez 165 osób.

Infografika nr 29. Najczęściej wskazywane przez NIK czyny w zawiadomieniach o podejrzeniu popełnienia przestępstw, w tym skarbowych, w 2023 r.



W 2023 r. NIK została poinformowana o zakończeniu postępowań łącznie w 44 sprawach. Informacje te dotyczyły zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa skierowanych w 2023 r. i w latach wcześniejszych.

Infografika nr 30. Wyniki postępowań dotyczące zawiadomień o podejrzeniu popełnienia przestępstwa

W 2023 r. NIK, korzystając z przysługujących uprawnień, wniosła środki odwoławcze:

- 14 zażeń na postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (w jednej sprawie złożono dwa zażenia), z których cztery zostały uwzględnione, dwa nie zostały uwzględnione, a w przypadku dziewięciu nie wpłynęła jeszcze informacja co do sposobu ich rozstrzygnięcia;
- 14 zażeń na postanowienia o umorzeniu postępowania, z których dwa zostały uwzględnione, trzy nie zostały uwzględnione, a w przypadku dziewięciu nie wpłynęła jeszcze informacja co do sposobu ich rozstrzygnięcia.

Zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczenia lub innego czynu

W 2023 r. NIK skierowała 33 zawiadomienia o podejrzeniu popełnienia wykroczeń lub innych czynów, za które jest przewidziana odpowiedzialność ustawowa, z wyłączeniem czynów stanowiących naruszenie dyscypliny finansów publicznych. Zawiadomienia dotyczyły łącznie 41 czynów karalnych popełnionych przez 25 osób.

W związku z podejrzeniem popełnienia wykroczeń skierowano 31 zawiadomień, w tym:

- 18 zawiadomień do Inspektorów Nadzoru Budowlanego dotyczących czynów określonych w art. 93 pkt 8 i 9 ustawy Prawo budowlane;
- sześć zawiadomień do Inspektorów Ochrony Środowiska dotyczących czynów określonych w art. 194 ust. 1 pkt 2b i 5b ustawy o odpadach;
- cztery zawiadomienia do Komendantów Policji dotyczące czynów określonych w art. 61¹ § 1 k.w., art. 92 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane;
- trzy zawiadomienia do Inspektorów Pracy dotyczące czynów określonych w art. 281 § 1 pkt 1 i pkt 5 k.p., art. 12a ust. 1 ustawy o ZFŚS).

W związku z podejrzeniem popełnienia innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, skierowano dwa zawiadomienia, w tym:

- jedno zawiadomienie do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (art. 619 ust. 1 pkt 1 lit. c Pzp),
- jedno zawiadomienie do Rzecznika Odpowiedzialności Zawodowej Izby Lekarskiej (art. 53 ustawy o izbach lekarskich).

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

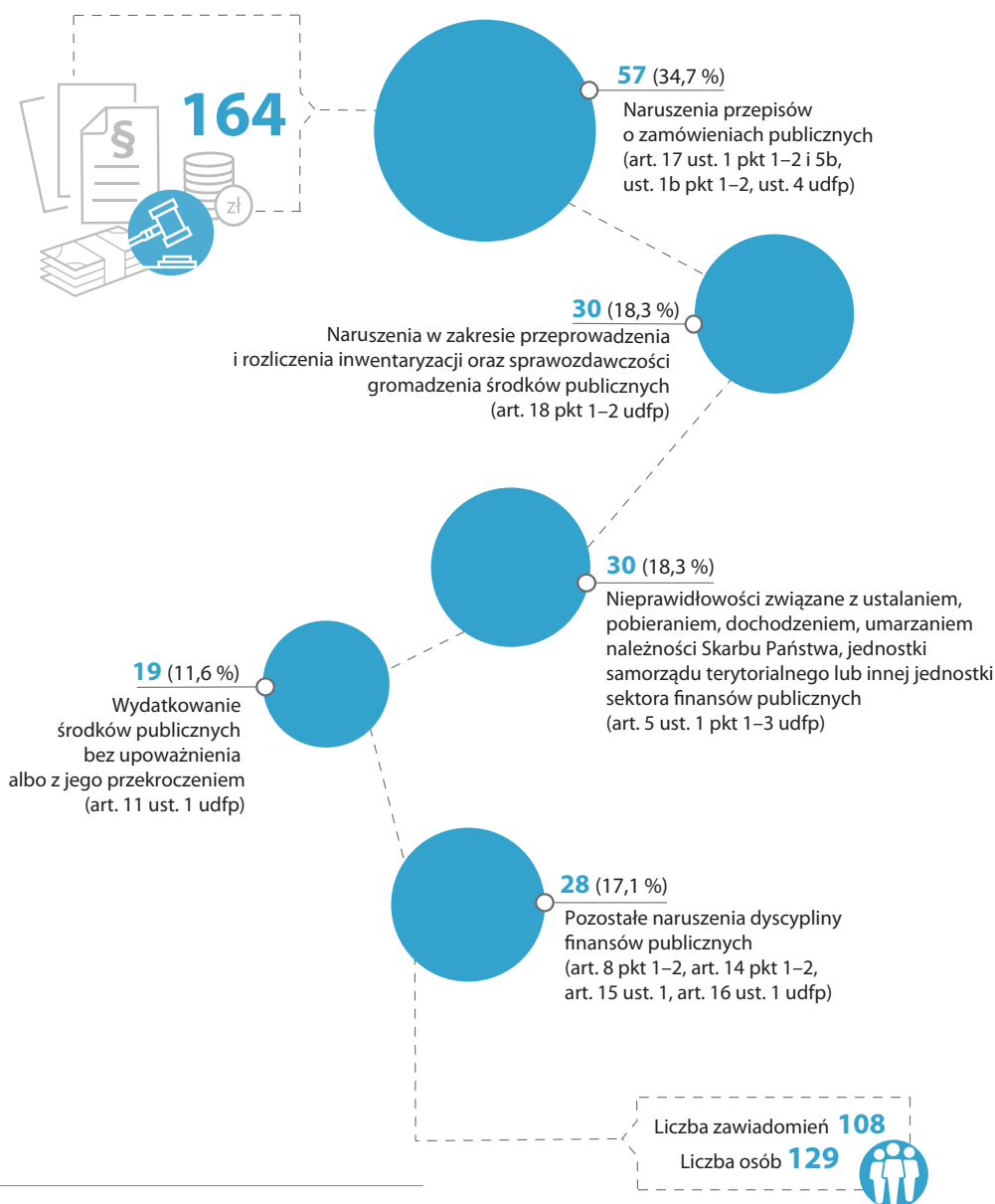
NIK została poinformowana o sposobie rozpatrzenia spraw dotyczących wykroczeń lub innych czynów, za które przewidziana jest odpowiedzialność ustawowa, w następujący sposób:

- w siedmiu sprawach ukarano mandatem karnym,
- w dwóch sprawach poinformowano o przedawnieniu karalności czynów,
- w jednej sprawie umorzono postępowanie dyscyplinarne,
- w czterech sprawach pouczone o obowiązkach ustawowych,
- w dwóch sprawach skierowano do Sądu Rejonowego wnioski o ukaranie.

Oddziaływanie NIK na stan przestrzegania dyscypliny finansów publicznych

W 2023 r. NIK, działając na podstawie art. 63 ust. 3 ustawy o NIK oraz art. 93 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁰⁴, skierowała do właściwych rzeczników dyscypliny finansów publicznych 108 zawiadomień, które dotyczyły 164 czynów i obejmowały 129 osób.

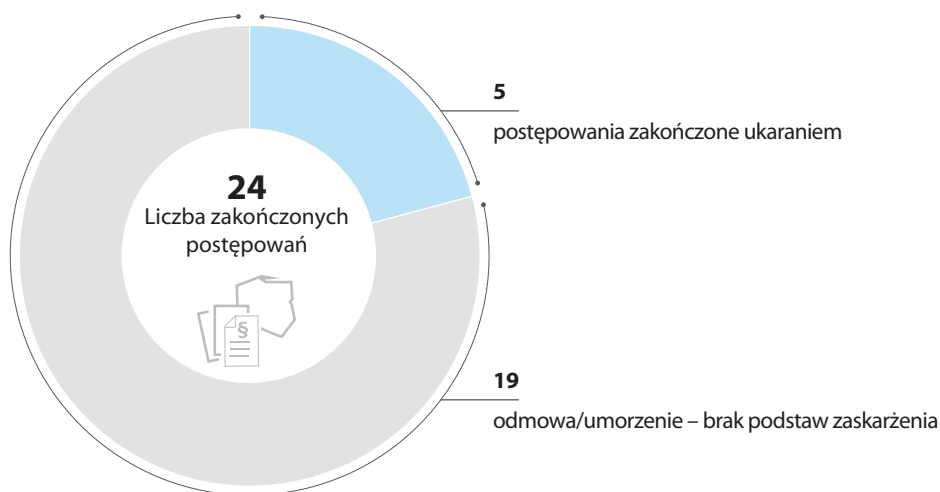
Infografika nr 31. Najczęściej formułowane przez NIK zarzuty w zawiadomieniach o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych w 2023 r.



²⁰⁴ Dz. U. 2021 poz. 289, ze zm.

W sprawach wszczętych w 2023 r. na skutek zawiadomień NIK, 64 postępowań przed rzecznikami pozostawało w toku na koniec 2023 r. Zgodnie z informacjami, jakimi dysponuje NIK, w ubiegłym roku rzecznicy dyscypliny finansów publicznych skierowali do komisji orzekających 17 wniosków o ukaranie wobec 22 osób. W 37 przypadkach rzecznicy dyscypliny finansów publicznych odmówili wszczęcia postępowania wyjaśniającego lub umorzyli toczące się postępowanie wyjaśniające, lecz jednostki organizacyjne NIK skierowały 18 zażaleń.

Infografika nr 32. Wyniki postępowań wszczętych w związku z zawiadomieniami skierowanymi do rzeczników dyscypliny finansów publicznych w 2023 r.



Postępowanie w sprawach o uchylanie się od kontroli lub utrudnianie jej prowadzenia

W 2023 r. NIK skierowała do prokuratury siedem zawiadomień dotyczących uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, polegającego na udaremnianiu lub utrudnianiu wykonywania czynności służbowych kontrolerom NIK (art. 98 ustawy o NIK).

Zawiadomienia dotyczyły następujących podmiotów: ALIOR BANK S.A., Energa S.A. w Gdańsku, Energa Operator S.A. w Gdańsku, Fundacja Polskie Górnictwo Naftowe i Gazownictwo S.A. im. I. Łukasiewicza, GPW Benchmark S.A., LINK4 Towarzystwo Ubezpieczeń S.A., PGNiG S.A. oraz Właściciela Ośrodka.

W odniesieniu do powyższych zawiadomień w sześciu sprawach toczą się postępowania. Jedna sprawa zakończona jest prawomocnym orzeczeniem sądu. W przedmiotowej sprawie Prokurator Prokuratury Rejonowej Warszawa Śródmieście umorzył postępowanie, na co NIK złożyła zażalenie do Sądu Rejonowego dla Warszawy Śródmieścia w Warszawie, który utrzymał w mocy zaskarżone postanowienie Prokuratury.

Identyfikowanie przez NIK ryzyka wystąpienia korupcji oraz metodologia przyjęta w NIK – wskazywanie mechanizmów korupcyjnych

Skuteczne przeciwdziałanie korupcji jest jednym z kluczowych warunków właściwego funkcjonowania państwa. NIK była jedną z pierwszych instytucji państwowych, która zauważała wagę problemu korupcji i konieczność systemowego przeciwdziałania temu zjawisku. Od 2015 r. postrzeganie Polski w kontekście ryzyka występowania korupcji pogarsza się z roku na rok. W 2023 r. Polska zanotowała najgorszy od dekady rezultat w badaniach nad percepcją korupcji (CPI), zajmując 47 miejsce na 180 analizowanych krajów z wynikiem 54 pkt na 100 możliwych²⁰⁵.

Już w 2000 r. w NIK został opracowany dokument pt. *Zagrożenie korupcją w Polsce w świetle badań Najwyższej Izby Kontroli*. Wytypowano w nim najważniejsze obszary zagrożone korupcją oraz wskazano mechanizmy korupcyjne sprzyjające potencjalnemu zaistnieniu tego zjawiska.

²⁰⁵ Report_CPI2023_English.pdf (transparencia.org.es), dostęp: 29 kwietnia 2024 r.

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

Najwyższa Izba Kontroli wyszczególniła cztery mechanizmy korupcjogenne, czyli nieprawidłowości, które zwiększają ryzyko korupcji: dowolność postępowania, konflikt interesów, brak jawności postępowania, brak lub słabość kontroli. Za szczególnie zagrożone ryzykiem korupcji uznano: kontrakty między sektorem publicznym i prywatnym, wydawanie rozstrzygnięć uznaniowych, realizację funkcji nadzorczych i kontrolnych władz publicznych oraz dystrybucję przez władze publiczne dóbr deficytowych.

Ustalenia kontrolne NIK wskazują mechanizmy korupcjogenne, błędy i dysfunkcje w procedurach administracyjnych oraz luki w prawie, które mogą mieć wpływ na powstawanie sytuacji sprzyjających korupcji, bądź takie sytuacje wprost stwarzają.

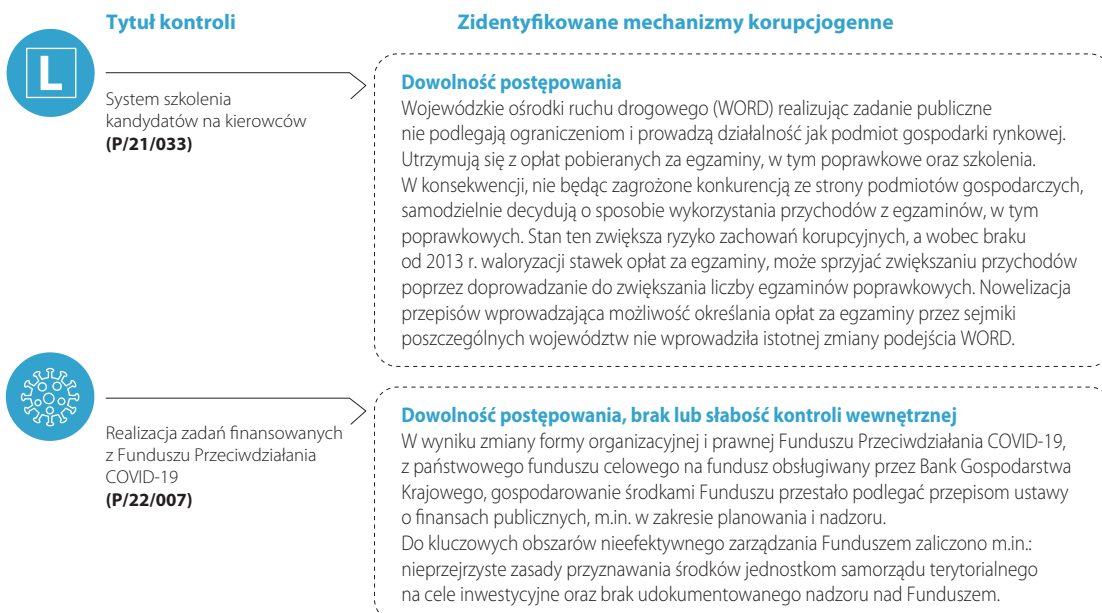
Najwyższa Izba Kontroli nie ogranicza się tylko do ujawniania nieprawidłowości, ale wspomaga walkę z korupcją, zgłaszając propozycje uszczelnienia systemu prawnego, którego niedoskonałości mogą pozwalać na podejmowanie zachowań mających znamiona korupcyjnego ryzyka. Sformułowane w wyniku kontroli wnioski *de lege ferenda* mają uszczelnić system prawny także w tym zakresie. Korupcja często stanowi przyczynę lub skutek innych ujawnianych przez NIK nieprawidłowości. Należy jednak zwrócić uwagę na ograniczenia, którym poddany jest naczelny organ kontroli. Na podstawie wyników kontroli NIK może wskazywać obszary życia publicznego szczególnie zagrożone korupcją oraz mechanizmy korupcjogenne. NIK, nie mając uprawnień operacyjnych i śledczych koncentruje się na wskazywaniu sytuacji sprzyjających systemowo występowaniu korupcji, a nie dokumentowaniu przestępstwa w rozumieniu prawa karnego i zgodnie z procedurą karną. Zadanie zwalczania przestępstwa korupcji ustawowo przypisane jest policji, służbom specjalnym, w szczególności Centralnemu Biuru Antykorupcyjnemu, oraz prokuraturze i organom podległym Ministrowi Finansów.

Najwyższa Izba Kontroli, nie mając uprawnień do ścigania korupcji, wskazuje obszary zagrożone korupcją i mechanizmy korupcjogenne – istotą przyjętego w NIK modelu jest ujawnianie systemowych przyczyn zagrożenia korupcją.

Obszary zagrożone korupcją zidentyfikowane podczas kontroli NIK

Ustalenia NIK w dziedzinie zagrożeń korupcyjnych pokrywają się w dużym stopniu z mapą zagrożeń korupcyjnych prezentowanych przez wyspecjalizowane instytucje zajmujące się tą problematyką (m.in. CBA, ABW, Grupa Państw Przeciwko Korupcji). W 2023 r. NIK w następstwie przeprowadzonych kontroli zidentyfikowała zagrożenia korupcyjne w sektorze publicznym, a zwłaszcza w obszarach: finanse publiczne, aktywa państwowe, transport, budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, gospodarka finansowa podmiotów publicznych i osób prawnych Skarbu Państwa, realizacja zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, pomoc publiczna oraz wspieranie organizacji pozarządowych.

Infografika nr 33. Wybrane kontrole NIK przeprowadzone w 2023 r., w których zidentyfikowano mechanizmy korupcjogenne



Tytuł kontroli	Zidentyfikowane mechanizmy korupcyjne
 <p>Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji tworzonych przez te spółki oraz gospodarka finansowa i realizacja celów statutowych fundacji tworzonych przez te spółki (P/22/012)</p>	<p>Dowolność postępowania Zakres działalności fundacji określono w ich statutach na tyle szeroko, że mogły one udzielać wsparcia finansowego praktycznie dowolnym podmiotom. Żadna ze skontrolowanych fundacji nie przyjęła jakichkolwiek regulacji dotyczących procedur zakupowych, co umożliwiło im dowolne wydawanie pieniędzy bez przestrzegania zasad konkurencyjności i przejrzystości.</p>
 <p>Realizacja dochodów własnych przez wybrane gminy (P/23/072)</p>	<p>Dowolność postępowania, brak lub słabość kontroli Skala i powtarzalność ujawnionych w trakcie kontroli nieprawidłowości w sprawach przyznawania ulg w spłacie zobowiązań z tytułu dochodów własnych, lekceważenie procedur oraz słabość kontroli wewnętrznej wskazywały na możliwość występowania w tym obszarze mechanizmów korupcyjnych.</p>
 <p>Wydawanie przez organy wykonawcze gmin decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (P/23/090)</p>	<p>Konflikt interesów i słabość kontroli W skontrolowanych urządzeniach nie opracowano odrębnych procedur normujących przeciwdziałanie powstawaniu konfliktu interesów. Ustalenia kontroli wskazywały na słabość nadzoru oraz bardzo wysoki poziom ryzyka związanego z konfliktem interesu lub wskazującym na funkcjonowanie mechanizmów korupcyjnych. Stwierdzono przypadek zlecenia opracowania projektów decyzji o warunkach zabudowy (WZ) urbanieście zatrudnionemu na stanowisku kierownika referatu gospodarki i rozwoju w urzędzie, którym kierował wójt zainteresowany pozytywnym rozstrzygnięciem wniosków w sprawie wydania tych decyzji. W innym urzędzie zobowiązywano wnioskodawców (zainteresowanych uzyskaniem decyzji) do zlecenia (we własnym zakresie i na własny koszt) sporządzenia projektów decyzji o WZ, co pozostawało w sprzeczności z zapisami ustawy o planowaniu, stanowiącymi że to na organie spoczywa obowiązek opracowania projektów.</p>
 <p>Wynajmowanie i zbywanie przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nieruchomości na rzecz pracowników, członków ich rodzin i innych uprawnionych osób (D/22/503)</p>	<p>Dowolność postępowania, konflikt interesów Nieprecyzyjne ustawowe przesłanki nabycia nieruchomości pozwalały na uznaniowe podejmowanie decyzji o sprzedaży nieruchomości z bonifikatą. Występowały przypadki wynajmowania, a w konsekwencji nabywania nieruchomości przez dyrektorów od podległych jednostek, co mogło prowadzić do konfliktu interesów.</p>
 <p>Realizacja programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe (D/22/504)</p>	<p>Dowolność postępowania W ramach tzw. oceny strategicznej, a także z puli środków uwolnionych dofinansowano oferty na podstawie ogólnych kryteriów oraz w oderwaniu od ocen merytorycznych ekspertów, w tym projekty, które w ocenie ekspertów nie powinny być w ogóle realizowane.</p>
 <p>Udzielanie, wykorzystanie i rozliczanie środków wsparcia finansowego z wybranych programów realizowanych przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (D/23/505)</p>	<p>Dowolność postępowania Działania NIW-CRSO w zakresie oceny wniosków złożonych w ramach realizowanych programów cechowała dowolność postępowania, przejawiająca się w sporządzaniu ocen strategicznych i konsolidacyjnych w oparciu o niejasne zasady, czy kryteria. Stosowane w NIW-CRSO niemierzalne i nieobiektywne kryteria ustalania list projektów przeznaczonych do dofinansowania potęgowały dowolny sposób oceny wniosków przez komisje konkursowe i panele ekspertów, co było działaniem nielegalnym i nierzetelnym oraz nie pozwalało na zapewnienie, że wszystkie wyłonione projekty w jak największym stopniu odzwierciedlały cele programów rządowych.</p> <p>Konflikt interesów Dyrektor NIW-CRSO nie opracował i nie wdrożył skutecznego systemu, zapewniającego uniknięcie ryzyka powstawania konfliktu interesów. Miało to miejsce w sytuacjach, w których występowały przypadki, gdzie wnioski były przekazywane przez NIW-CRO do oceny ekspertom w konkursach, w których składane były wnioski przez podmioty związane z tymi ekspertami. Ponadto kierujący w NIW-CRSO pracami paneli ekspertów oraz komisji konkursowych dopuszczali do udziału w głosowaniach nad listą wniosków przeznaczonych do finansowania, ekspertów, którzy zgłosili wystąpienie sytuacji konfliktu interesów, co do wniosków znajdujących się na liście poddanej pod głosowanie.</p> <p>Słabość kontroli Nadzór nad realizacją projektów i weryfikacja przekazywanych przez beneficjentów sprawozdań ograniczały się w NIW-CRSO praktycznie wyłącznie do czynności formalnych i wykonywane były głównie na podstawie oświadczeń, przy niewielkim pozyskiwaniu i szcztąkowej analizie materiałów źródłowych, ograniczonym zastosowaniu analizy ryzyka i marginalnej liczbie przeprowadzonych kontroli – dlatego też były w ocenie NIK iluzoryczne. Ponadto umowy zawierane z beneficjentami przez NIW-CRSO nie zawierały wymogu konkurencyjnego i przejrzystego wyboru wykonawców dostaw i usług finansowanych ze środków pochodzących z dotacji – co powodowało, że beneficjenci mieli w istocie pełną dowolność udzielania zamówień dowolnym osobom, co skutkowało udzieleniem ich w skrajnych przypadkach osobom najbliższym (np. przez prezesa zarządu fundacji – małżonkę, czy wręcz samemu sobie) i na usługi o ograniczonej mierzalności.</p>

II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY



Tytuł kontroli

Realizacja i finansowanie poleceń Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakupu środków ochrony indywidualnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19
(I/22/003/LBI)

Zidentyfikowane mechanizmy korupcyjne

Dowolność i brak jawności postępowania w procesie wyboru podmiotów oraz słabość, a nawet **brak kontroli** wskazują na ryzyko występowania mechanizmów korupcyjnych. KPRM powierzyła zakup środków ochrony indywidualnej KGHM, Grupie Lotos oraz Agencji Rozwoju Przemysłu – Spółkom, które nigdy wcześniej nie zajmowały się obrotem artykułami medycznymi. Ostatecznie jednak KGHM i Grupa Lotos pełniły jedynie rolę figuranta, który miał przejąć ryzyko i odpowiedzialność za zakupy realizowane na z góry określonych warunkach, ponieważ już wcześniej Ministerstwo Aktywów Państwowych (MAP) ustaliło, które podmioty prywatne miały realizować dostawy tego typu produktów oraz uzgodniło z nimi ceny poszczególnych towarów i termin dostawy. MAP nie wyjaśniało na jakiej podstawie dokonało właśnie takiego wyboru. Ostatecznie rola spółek Skarbu Państwa, którym powierzono zakup środków ochrony indywidualnej, sprowadzała się do płacenia za towary zamawiane przez firmy z listy wskazanej przez MAP.



Funkcjonowanie, gospodarka finansowa i wydatkowanie środków przez spółkę Telewizja Polska SA
(I/22/004/KST)

Konflikt interesów

W latach 2021–2022 doszło do zawarcia dziewięciu umów cywilnoprawnych z dyrektorem-redaktorem naczelnym jednej z jednostek organizacyjnych TVP SA na łączną kwotę ponad 1,5 mln zł przez jego podwładnych – trzech zastępców dyrektora. Umowy te dodatkowo były dzielone w taki sposób, aby nie przekroczyć wartości granicznych posiadanych przez zastępców dyrektora pełnomocnictw, tj. 150 tys. zł lub 300 tys. zł. Jednocześnie umowy w imieniu tej Spółki na rzecz zastępców dyrektora, na łączną kwotę 1,6 mln zł, zawierane były w ww. okresie przez wspomnianego dyrektora. Wskazuje to, że dyrektor wraz z jego wicedyrektorami zawierali krzyżowo umowy, w których występowali w przeciwstawnych rolach, tj. udzielającego zamówienie i przyjmującego zamówienie.

Brak kontroli

Brak, lub niedostateczna kontrola stwarzały ryzyko podejmowania decyzji i wydawania środków bez wiedzy organów zarządczych i nadzorczych. W TVP kontrola i nadzór nad zawieranymi umowami cywilnoprawnymi były rozproszone, brak było centralnych rejestrów umożliwiających kontrolowanie zawieranych umów – co za tym idzie – wydawanie środków. Aby uniknąć przekroczenia zakresu pełnomocnictwa, umowy o wartości wyższej były dzielone na kilka mniejszych, mimo że dotyczyły tego samego świadczenia.

Dowolność postępowania (uznaniowość)

Decyzje wynikały jedynie z woli i preferencji osoby je podejmującej, z pominięciem mierzalnych kryteriów. Stwierdzono przypadki: ustalania wynagrodzeń poszczególnym pracownikom w wysokości wyższej, niż wynikająca z Regulaminu wynagrodzeń. Brak centralnego monitorowania umów cywilnoprawnych z pracownikami tworzył ryzyko uznaniowości w zawieraniu takich umów, co stwarzało możliwość faworyzowania wybranych pracowników poprzez zawieranie z nimi umów cywilnoprawnych przynoszących im dodatkowe przychody. Przypadki te wykazują także na znamiona braku jawności postępowania.

ROZDZIAŁ III

WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI



Kontrole międzynarodowe
i audyt organizacji międzynarodowych



Współpraca międzynarodowa



Działalność ekspercka
– projekty współpracy bliźniaczej

III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI

Infografika nr 34. Efekty współpracy NIK na arenie międzynarodowej w 2023 r.



1. Kontrole międzynarodowe i audyt organizacji międzynarodowych

Kontrole międzynarodowe

Podstawę prawną przeprowadzania kontroli międzynarodowych stanowi art. 12a ustawy o NIK, a udział w nich jest dobrowolny i opiera się na dwu- lub wielostronnych uzgodnieniach, zawartych w podpisywanych porozumieniach dotyczących celu i zakresu konkretnej kontroli. W 2023 r. kontrolerzy NIK uczestniczyli w trzech kontrolach międzynarodowych.

Do 2023 r. Najwyższa Izba Kontroli uczestniczyła w ponad stu międzynarodowych kontrolach równoległych, co sprawia, że w tej dziedzinie jest liderem w Europie. Uczestnictwo w kontrolach równoległych, czyli prowadzonych jednocześnie przez dwa lub kilka Najwyższych Organów Kontroli (NOK), wzmacnia pozycję NIK na arenie międzynarodowej. Kontrole międzynarodowe są prowadzone na terytorium państw uczestniczących NOK-ów zgodnie z prawem krajowym. Budzą one duże zainteresowanie mediów ze względu na udział partnerów zagranicznych oraz badanie problemów istotnych dla społeczności różnych państw, co z kolei zwiększa prawdopodobieństwo zrealizowania rekomendacji przez jednostki kontrolowane.

Infografika nr 35. Kontrole międzynarodowe (równoległe i koordynowane) realizowane w 2023 r.



Węgry
– koordynator kontroli
Chorwacja, Polska,
Serbia, Ukraina



Czysta woda i warunki sanitarne

Porozumienie dot. międzynarodowej koordynowanej kontroli wykonania zadań odnoszącej się do 6. Celu Zrównoważonego Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych „Czysta woda i warunki sanitarne” podpisane zostało pod koniec 2022 r. W wyniku kontroli powstanie studium zawierające wypracowane wspólnie wnioski i propozycje oraz najlepsze praktyki krajowe.



Macedonia Północna
– koordynator kontroli
Albania, Czarnogóra,
Polska, Rumunia, Słowacja,
Turcja



Dochody własne gmin na zapewnienie wysokiej jakości usług dla obywateli w czasie pandemii

Kontrola wykonania zadań, mająca na celu ocenę skuteczności działań podejmowanych w okresie pandemii oraz programów wsparcia wdrażanych w poszczególnych krajach. W czerwcu 2023 r. opublikowano informację o wynikach kontroli I/22/003/LOP – *Zapewnienie prawidłowej realizacji usług publicznych mieszkańcom wybranych gmin województwa opolskiego w czasie pandemii COVID-19*. W lipcu 2023 r. opracowany został wspólny raport z międzynarodowych kontroli jednostkowych. Uczestnicy kontroli omówili ich wyniki na spotkaniu zamykającym we wrześniu 2023 r. w Skopje.



Słowacja
– inicjator kontroli
Polska, Węgry



Ochrona ludności przed chorobami zakaźnymi

Tematyka kontroli obejmuje zagadnienia związane z kryzysami epidemiologicznymi, a jej celem jest ocena gotowości organów państwowych do radzenia sobie z epidemiami chorób zakaźnych, a także wymiana informacji nt. wdrożonych procedur krajowych. W 2023 r. kontynuowano prace nad raportami krajowymi z kontroli.

III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI

Audyty organizacji międzynarodowych

Najwyższa Izba Kontroli jest regularnie wybierana na audytora zewnętrznego organizacji międzynarodowych – dzięki profesjonalizmowi, doświadczeniu i wiedzy swoich ekspertów. W poprzednich latach NIK prowadziła audyty m.in. Rady Europy i Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN).

Organizacja Współpracy Ekonomicznej i Rozwoju (OECD)

Najwyższa Izba Kontroli od 2018 r. sprawuje funkcję audytora zewnętrznego OECD. W opinii NIK sprawozdanie finansowe OECD za 2022 r.²⁰⁶ we wszystkich istotnych aspektach przedstawiało rzetelnie obraz sytuacji finansowej organizacji. Kontrolerzy zbadali także zamówienia publiczne i transfery między podziałkami budżetu i międzyokresowe, i wydali o nich pozytywną opinię. Podczas audytu NIK zweryfikowała wdrażanie rekomendacji z ubiegłego roku. Kontrolerzy NIK przeprowadzili także dwa audyty wykonania zadań: dot. decentralizacji zadań oraz zarządzania relacjami z organizacjami i państwami, w tym nawiązywanie współpracy z krajami trzecimi oraz innymi organizacjami międzynarodowymi.

Interpol

W listopadzie 2021 r. Zgromadzenie Ogólne Organizacji Policji Kryminalnej Interpol wybrało NIK na audytora zewnętrznego Organizacji na okres trzech lat (2022–2024) z możliwością przedłużenia umowy na kolejne trzy lata. Zgodnie z umową z Interpolem NIK przeprowadza corocznie audyt sprawozdań finansowych Organizacji oraz audyt wykonania zadań. Zgodnie z opinią audytora z badania sprawozdań finansowych za 2022 r., sprawozdanie finansowe Organizacji przedstawia rzetelnie, we wszystkich istotnych aspektach, sytuację finansową Interpolu. W raporcie z audytu finansowego NIK przedstawiła rekomendacje dot. m.in. sporządzania sprawozdania finansowego i funduszu emerytalnego Organizacji. Po przeprowadzonym audycie wykonania zadań przez Interpol NIK przedstawiła wyniki audytu udzielania zamówień publicznych przez Organizację, w ramach którego sformułowano rekomendacje dotyczące usprawnienia tego istotnego dla Organizacji postępowania.

W 2024 r. NIK sporządzi raport z audytu sprawozdań finansowych za 2023 r. oraz raport z audytu wykonania zadań w zakresie zarządzania projektami przez Organizację. Zarządzanie projektami stanowi ważny obszar działalności Interpolu, służący realizacji celów strategicznych Organizacji. Realizacja projektów przez Interpol finansowana jest ze środków instytucji państw członkowskich Interpolu takich jak ministerstwa sprawiedliwości czy finansów. Coroczny wzrost budżetu na realizację projektów wymaga od Interpolu zapewnienia odpowiednich kadr realizujących projekty i sprawne, skuteczne wsparcie całej Organizacji. Celem audytu będzie zbadanie, czy zarządzanie projektami przez Interpol zostało właściwie zaprojektowane i zorganizowane, czy jest efektywne i transparentne oraz zgodne z odpowiednimi regulacjami wewnętrznymi.

Audyty innych organizacji

Najwyższa Izba Kontroli ma przedstawicieli w Komisji Audytowej Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA)²⁰⁷, Kolegium Auditorów Zewnętrznych mechanizmu finansowania Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju EPF (na lata 2021–2024; wcześniej UE ATHENA), oraz Europejskiej Organizacji ds. Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej EUROCONTROL (również na lata 2021–2024). Głównym zadaniem osób uczestniczących w pracach ww. zespołów jest przeprowadzanie kontroli corocznych sprawozdań finansowych. Ponadto od 2021 r. przedstawiciel NIK pełni funkcję zewnętrznego członka Panelu Doradczego Sztabu Międzynarodowego NATO w sprawie Audytu.

²⁰⁶ Badanie zostało przeprowadzone w 2023 r.

²⁰⁷ Komisja Audytowa przeprowadza audyt finansowy ESA zgodnie z międzynarodowymi standardami audytu (ISA) przy wsparciu zewnętrznej firmy audytorskiej. Komisja wykonuje także audyty administracji i zarządu ESA.

2. Współpraca międzynarodowa

Infografika nr 36. NIK na arenie międzynarodowej w 2023 r.



NIK w Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – INTOSAI

NIK aktywnie angażuje się w inicjatywy INTOSAI jako członek Zarządu tej organizacji (od 2013 r., aktualnie trwa druga sześciolatnia kadencja) oraz jako aktywny uczestnik prac jej komisji, podkomisji, grup roboczych i zadań. Działalność w strukturach INTOSAI nie tylko ułatwia wymianę doświadczeń i zacieśnianie współpracy z innymi organami kontroli – czasem z odległych stron świata – ale umożliwia także rzeczywisty wpływ na kształt praktyki kontrolnej i upowszechnianie rozwiązań wypracowanych w NIK. Działalność na arenie międzynarodowej przekłada się na budowanie pozytywnego obrazu NIK w świecie, dzięki czemu otrzymuje zlecenia na audyty organizacji międzynarodowych i projekty współpracy bliźniaczej.

NIK przewodzi pracom podkomisji INTOSAI ds. standardów kontroli wewnętrznej²⁰⁸ (ICS), która jest jedną z najstarszych struktur INTOSAI i wypracowuje m.in. wytyczne nt. kontroli zarządczej. Podkomisja ICS zrzesza prawie 30 NOK, wśród których najaktywniejsze są NOK Holandii, Belgii, USA i RPA. Podkomisja jest również forum wymiany wiedzy z organizacjami spoza INTOSAI, m.in. brytyjskim Instytutem Finansów Publicznych

²⁰⁸ Subcommittee on Internal Control Standards.

III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI

i Rachunkowości (CIPFA) oraz Instytutem Audytorów Wewnętrznych (The IIA) – gdzie przedstawiciel NIK reprezentuje INTOSAI w radzie nadzorującej prawidłowość procesu stanowienia standardów²⁰⁹. W 2023 r. podkomisja zakończyła prace nad pierwszym projektem wytycznych nt. współpracy NOK z audytem wewnętrznym w jednostkach sektora publicznego²¹⁰. W otwartym opiniowaniu napłynęło prawie 300 komentarzy z różnych NOK i partnerów zewnętrznych, co świadczy o dużym zainteresowaniu dokumentem.

Wykorzystanie w kontroli wiedzy na temat mechanizmów zarządzania oraz współpraca NOK-ów z audytorami wewnętrznymi były tematem spotkania członków podkomisji, które odbyło się w połowie maja 2023 r. w centrali NIK. Rolą NIK jako przewodniczącej podkomisji jest przygotowanie wytycznych i narzędzi dla NOK oraz kontrolerów, jak również poszukiwanie rozwiązań technicznych i metodycznych wspierających cyfryzację Systemu Dokumentów INTOSAI²¹¹ (IFPP).

Z racji przewodniczenia pracom podkomisji ds. standardów kontroli wewnętrznej, NIK jest członkiem Komitetu Sterującego Komisji INTOSAI ds. Standardów – PSC SC²¹², tj. struktury INTOSAI zajmującej się tworzeniem standardów i wytycznych dla kontroli sektora publicznego. Posiedzenie PSC SC odbyło się we wrześniu 2023 r. w Luksemburgu, gdzie NIK przedstawiła założenia i stan prac nad wspomnianymi wyżej wytycznymi nt. współpracy audytu wewnętrznego i zewnętrznego. Dyskusje dotyczyły też projektu nowego Planu Rozwoju Strategicznego (SDP)²¹³, oraz inicjatywy zwiększenia zaangażowania interesariuszy spoza INTOSAI w standaryzację.

W listopadzie 2023 r. w Wiedniu odbyło się 77. posiedzenie Zarządu INTOSAI. Wziął w nim udział Prezes NIK Marian Banaś, który w Zarządzie reprezentuje Europejską Organizację Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI. Jednym z punktów tego posiedzenia była dyskusja na temat wsparcia, jakie organizacje regionalne INTOSAI dostarczają organom kontroli, których niezależność jest zagrożona. NIK podzieliła się swoimi pozytywnymi doświadczeniami z poddania się mechanizmowi szybkiego reagowania na zagrożenia dla niezależności NOK, czyli SIRAM²¹⁴. Posiedzenie Zarządu miało szczególnie uroczysty charakter ze względu na przypadający w tym roku siedemdziesiąty jubileusz utworzenia INTOSAI oraz sześćdziesiąty rok funkcjonowania Sekretariatu Generalnego INTOSAI.

Od wielu lat NIK jest aktywnym członkiem grupy roboczej INTOSAI ds. kontroli systemów informatycznych – WGITA²¹⁵. Głównym zadaniem grupy jest zapewnienie, aby rozwój technologiczny NOK postępował równoległe do zaawansowania informatycznego podmiotów kontrolowanych. Członkowie grupy spotkali się na 32. dorocznym posiedzeniu w październiku 2023 r. w Abu Zabi. Dodatkowym efektem spotkania dla NIK było przejście (od stycznia 2024 r.) od NOK Bhutanu projektu WGITA 6, czyli Bazy Danych Audytów IT. Ustalono ponadto, że NIK weźmie udział w pracach nad kartami zagadnień dla nowej wersji Podręcznika Kontroli Informatycznej.

W listopadzie 2023 r. przedstawiciel NIK uczestniczył w szkoleniu dla osób kierujących projektami wsparcia partnerskiego, które zostało zorganizowane przez Inicjatywę INTOSAI ds. Rozwoju (IDI)²¹⁶ w Paryżu. Głównym tematem szkolenia było zarządzanie projektami w szczególnych kontekstach, z poszanowaniem zasad i metod beneficjentów wsparcia i z wykorzystaniem najnowszych technologii, a także koordynowanie i monitorowanie rezultatów projektów. NIK otrzymała zaproszenie do udziału w szkoleniu w związku z kierowaniem projektem wsparcia na rzecz NOK Kirgistanu.

²⁰⁹ International Professional Practices Framework Oversight Council – IPPFOC.

²¹⁰ Guidance on Cooperation with Internal Auditors, aktualna wersja dostępna na: INDEX:draft: ICS Guidance 2023-01 (nik.gov.pl).

²¹¹ INTOSAI Framework of Professional Pronouncements – IFPP.

²¹² Professional Standards Committee Steering Committee – PSC SC.

²¹³ Strategic Development Plan – SDP.

²¹⁴ SAI Independence Rapid Advocacy Mechanism – SIRAM.

²¹⁵ INTOSAI Working Group on IT Audit.

²¹⁶ INTOSAI Development Initiative.

NIK w Europejskiej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli – EUROSAI

EUROSAI jest europejską organizacją regionalną Międzynarodowej Organizacji Najwyższych Organów Kontroli INTOSAI, wspierającą współpracę NOK regionu i stosowanie standardów kontroli publicznej. Od 2017 r. Prezes NIK jest Wiceprzewodniczącym Zarządu EUROSAI²¹⁷. Jako członek Zarządu NIK odpowiada za realizację drugiego celu strategicznego organizacji, którym jest wspieranie rozwoju instytucjonalnego. Partnerem NIK w tym zadaniu jest NOK Szwecji.

W czerwcu 2023 r. w Wilnie odbyło się 58. posiedzenie Zarządu EUROSAI, na którym delegacja NIK zaprezentowała stan projektów wdrażanych w ramach celu drugiego, m.in. szkoleń z terminologii dot. audytu i kontroli w języku angielskim oraz warsztatów nt. niestatystycznej metody porównywania danych w kontroli wykonania zadań. Wśród najważniejszych decyzji tegorocznego Zarządu EUROSAI należy wymienić m.in. zatwierdzenie projektu nowego planu strategicznego Organizacji na lata 2024–2030 i przedłużenie obowiązywania oświadczenia ws. sytuacji na Ukrainie i zawieszeniu współpracy z NOK Rosji i Białorusi. Ponadto Zarząd zdecydował o rozpoczęciu prac nad aktualizacją Statutu EUROSAI – polegających m.in. na dodaniu zapisów umożliwiających oficjalne zawieszenie członkostwa w Organizacji.

NIK jest przewodniczącym grupy roboczej EUROSAI ds. kontroli ochrony środowiska (EWGEA)²¹⁸. W maju 2023 r. w siedzibie NIK odbyła się wiosenna sesja grupy, na której przedstawiciele Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Dyrekcji Generalnej ds. Klimatu Komisji Europejskiej, Europejskiego Regionalnego Centrum Ekohydrologii, Europejskiej Agencji Środowiska, Grupy Roboczej INTOSAI ds. Kontroli Ochrony Środowiska oraz uczestniczących NOK zaprezentowali wyniki kontroli działań podejmowanych wobec zmian klimatu oraz działań adaptacyjnych do zmian klimatu w poszczególnych państwach.

Z kolei tematem spotkania EWGEA, które odbyło się w Pradze we wrześniu 2023 r., była zrównoważona energia. Podczas spotkania przedstawiciele Europejskiej Agencji Środowiska, Czeskiej Agencji Informacji o Środowisku oraz członkowie EWGEA zaprezentowali najnowsze dane na temat korzystania ze zrównoważonych źródeł energii oraz perspektyw osiągnięcia celów redukcji emisji gazów cieplarnianych. Komitet Sterujący EWGEA podjął wstępną decyzję o przedłużeniu przewodnictwa NIK w grupie na kolejne trzy lata.

W październiku 2023 r. w siedzibie NIK obradowali członkowie grupy roboczej EUROSAI ds. IT (ITWG)²¹⁹. Aktualnym przewodniczącym grupy jest NOK Estonii.²²⁰ Na spotkaniu grupy, w którym wzięło udział ok. 50 osób z 21 NOK regionu europejskiego oraz z USA, Indii, Kataru i Pakistanu, omówiono m.in. wyzwania związane z niezależnością przy korzystaniu z rozwiązań chmurowych. Poruszono także kwestie dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa i ciągłości systemów informatycznych państw. Audytorzy sektora publicznego muszą mieć pewność, że systemy, z których korzysta administracja państwowa, są właściwie zaprojektowane i utrzymywane, a bezpieczeństwo danych stało się nieodłącznym elementem dobrego zarządzania (*good governance*). Posiedzenie było też doskonałą okazją do dwustronnego spotkania Prezesa NIK z Audytorem Generalnym NOK Estonii.

NIK jest również aktywna na forum grupy zadaniowej ds. kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego EUROSAI – TFMA²²¹. W październiku 2023 r. w NIK odbyło się siódme seminarium TFMA, w którym wzięli udział przedstawiciele 25 NOK członkowskich TFMA, oraz EURORAI i RIO²²². Obradowano na temat dotacji, subwencji i grantów oraz transferów i ich dystrybucji do jednostek samorządu terytorialnego, a także metodologii kontroli tych środków. Na spotkaniu omówiono także wyniki wspólnej kontroli międzyna-

²¹⁷ Prezes NIK został wybrany Wiceprzewodniczącym Zarządu EUROSAI w 2017 r., a w kwietniu 2021 r. organizacja zdecydowała o reelekcji Prezesa NIK do pełnienia tej funkcji na kolejny okres – do 2024 r.

²¹⁸ EUROSAI Working Group on Environmental Auditing.

²¹⁹ IT Working Group.

²²⁰ NIK kierowała jej pracami w latach 2014–2020.

²²¹ Task Force on Municipalities Audit.

²²² EURORAI – European Organization of Regional Audit Institutions, po polsku: Europejska Organizacja Regionalnych Izb Obrachunkowych; RIO – regionalne izby obrachunkowe.

III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI

rodowej Dochody własne gmin na zapewnienie wysokiej jakości usług dla obywateli w czasie pandemii²²³, w której uczestniczyła Delegatura NIK w Opolu. Wspólny raport podsumowujący wyniki tej kontroli został opublikowany w czerwcu 2023 r.

W styczniu 2023 r. w Londynie odbyło się w Sympozjum EUROSAI *Emerging Issues*, którego organizatorem był NOK Wielkiej Brytanii. Tematem sympozjum były zagadnienia z zakresu audytu IT i gotowości na sytuacje kryzysowe. Seminarium miało formę wykładów i warsztatów i było skierowane do kadry kierowniczej wyższego szczebla. NIK reprezentował Dyrektor Generalny, który przewodniczył pracom zespołu ds. wdrożenia zintegrowanego systemu zarządzania zasobami.

W październiku 2023 r. przedstawiciel NIK wziął udział w seminarium w Brukseli nt. współpracy z audytorami wewnętrznymi, które było zorganizowane w ramach współpracy EUROSAI z Europejską Konfederacją Instytutów Audytorów Wewnętrznych (ECIIA). Dyskusja skupiła się na potrzebie wypracowania najlepszych praktyk i standardów w zakresie współpracy: z uwagi na brak systemowych uregulowań prawnych, współpraca jest najczęściej nieformalna lub odbywa się na podstawie indywidualnych umów pomiędzy NOK a poszczególnymi podmiotami audytującymi sektor publiczny.

W listopadzie 2023 r. w NIK odbyła się druga konferencja metodyków NOK EUROSAI: ponad pięćdziesięcioro ekspertów dyskutowało o kierunkach i metodach rozwoju kluczowych obszarów w działalności NOK. Konferencja stanowiła jeden z elementów realizacji drugiego celu strategicznego EUROSAI na lata 2017–2024 pt. *Wspieranie potencjału instytucjonalnego*. Tematami przewodnimi tegorocznej konferencji były: dobór tematów kontroli, zapewnienie odpowiedniej jakości kontroli oraz komunikowanie wyników kontroli. Wyniki dyskusji będą stanowiły podstawę do zaprojektowania przyszłych działań i przedsięwzięć długoterminowych, które dadzą europejskim NOK narzędzia rozwoju potencjału.

Również w ramach realizacji drugiego celu strategicznego EUROSAI, w grudniu 2023 r., NIK gościła uczestników piątych warsztatów na temat stosowania analizy obwiedni danych (ang. *Data Envelopment Analysis*, DEA) w badaniu wydajności w kontroli wykonania zadań, prowadzone przez ekspertów z NOK Szwecji i Norwegii. W warsztatach uczestniczyło 28 osób z 11 NOK. Mają one na celu popularyzowanie metody DEA, stosowanej w badaniach akademickich, wśród audytorów, przede wszystkim w kontrolach wykonania zadań. Warsztaty objęły również praktyczne szkolenie ze stosowania aplikacji do analizy produktywności wykorzystującej DEA, którą opracowali eksperci z NOK Norwegii. Warsztaty nt. DEA są próbą odpowiedzi na potrzebę nowych technologii w kontroli.

Aktywność w Komitecie Kontaktowym prezesów NOK UE i ETO

Komitet Kontaktowy jest autonomicznym i niezależnym zgromadzeniem o charakterze apolitycznym. Zrzesza prezesów NOK państw członkowskich Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO). Jego zadaniem jest wymiana wiedzy i doświadczeń na temat kontroli unijnych środków oraz innych kwestii związanych z Unią Europejską, a także wzajemne wsparcie oraz inicjowanie i koordynowanie wspólnych działań NOK.

W 2023 r. NIK przystąpiła do projektu – wypracowanego przez NOK Niderlandów, NOK Niemiec oraz ETO – polegającego na regularnej wymianie informacji i doświadczeń z zakresu kontroli dotyczących obszaru energii.

W czerwcu 2023 r. Prezes NIK uczestniczył w zebraniu Komitetu Kontaktowego w Lizbonie, podczas którego prezesi NOK UE i ETO zapoznali się z raportem z oceny dotyczącej zarzutów systematycznego ograniczania niezależności NIK, opracowanym przez IDI w ramach mechanizmu szybkiego orzecznictwa na rzecz niezależności NOK (tzw. procedury SIRAM²²⁴). Na podstawie zebranych dowodów, konsultacji z zainteresowanymi stro-

²²³ *Audit of Municipalities' Own Revenues for Providing Quality Services to the Citizens during Pandemic.*

²²⁴ SAI Independence Rapid Advocacy mechanism (SIRAM) to czteroetapowy proces, który bada szczegółowo zagrożenia dla niezależności NOK, zapewnia doradztwo i wsparcie dla nich oraz ich szefów, wobec których takie zagrożenia się pojawiają.

nami i przeprowadzonej analizie eksperci IDI stwierdzili, że zagrożenia dotyczyły m.in. niezależności Prezesa NIK i członków Kolegium, uprawnień NIK dotyczących wykonywania swoich funkcji, a także dostępu do informacji w celu prawidłowego wykonywania zadań kontrolnych. Prezesi NOK UE i ETO udzielili NIK bezwarunkowego wsparcia. W listopadzie 2023 r. wydali wspólne oświadczenie, w którym wezwali do poszanowania konstytucyjnej roli NIK oraz ułatwienia realizacji jej mandatu²²⁵.

NIK przekazała szereg informacji w odpowiedzi na ankiety prowadzone przez członków Komitetu Kontaktowego, które dotyczyły takich zagadnień jak: przetwarzanie danych osobowych w ramach działań kontrolnych, wizy pracownicze dla obywateli państw trzecich wydawane w ramach procedury jednego wniosku, metodyka kontroli dochodów podatkowych, praktyki państw członkowskich związane ze składaniem oświadczeń majątkowych na potrzeby zapobiegania konfliktom interesów, niezależność funkcjonowania NOK UE, kombinowany transport towarowy, nabywanie, przechowywanie i wymiana sprzętu policyjnego, działania podejmowane przez państwo w celu przeciwdziałania uchylaniu się od opodatkowania, kontrole dotyczące wdrażania sankcji UE przeciwko Rosji, rola NOK w ocenie prawidłowości wydatkowania dotacji z UE, dostęp NOK do danych krajowych urzędów statystycznych.

Od członków Komitetu Kontaktowego NIK zebrała informacje na temat wykorzystywania przez jednostki publiczne skrzynek e-mailowych założonych w komercyjnych serwisach, przeprowadzonych kontroli z zakresu szkodliwości napojów energetyzujących oraz metodyki kontroli projektów.

Współpraca z Europejskim Trybunałem Obrachunkowym

NIK i Europejski Trybunał Obrachunkowy są równolegle uprawnione do kontroli zarządzania i wykorzystania środków UE przez polską administrację i innych beneficjentów. Realizując zapisy prawa wspólnotowego, NIK współpracuje z ETO w związku z kontrolami, które ETO prowadzi na terytorium Polski. Kontrolerzy NIK uczestniczą w takich kontrolach w charakterze obserwatorów, analizują wstępne ustalenia kontroli oraz uwagi instytucji krajowych do tych ustaleń, a w uzasadnionych przypadkach zgłaszają uwagi do tych dokumentów. W 2023 r. ETO przeprowadził 36 kontroli dotyczących Polski, a w 24 z nich uczestniczyli kontrolerzy NIK.

NIK regularnie uczestniczy w pracach pod kierunkiem ETO w związku z aktualizacją publikacji *Kontrola publiczna w Unii Europejskiej*, będącej zbiorem informacji na temat sposobu funkcjonowania, uprawnień, struktury organizacyjnej i działalności kontrolnej 27 NOK UE oraz ETO.

NIK bierze również udział w – prowadzonym przez ETO – projekcie, mającym na celu publikowanie na stronie internetowej Komitetu Kontaktowego informacji o kontrolach prowadzonych przez najwyższe organy kontroli UE z zakresu szerokiego wachlarza środków wprowadzonych na szczeblu krajowym i unijnym w odpowiedzi na pandemię COVID-19.

W 2023 r. NIK uczestniczyła w ankietach ETO skierowanych do NOK UE na temat: standardów kompetencji zawodowych kontrolerów NOK UE, przeprowadzonych kontroli dotyczących skutków pandemii COVID-19, zaangażowania NOK w kontrole/monitorowanie Celów Zrównoważonego Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych, a także uwzględniania w sprawozdawczości kwestii związanych z równouprawnieniem i włączeniem społecznym.

²²⁵ <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/poparcie-komitetu-kontaktowego.html>.

III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI

Infografika nr 37. Kontrole przeprowadzone przez ETO w Polsce w 2023 r.

- 1 Prace kontrolne na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2022, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16RFOP001 (Inteligentny rozwój)
- 2 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2022 – zadanie kontrolne nr 22CH450A
- 3 Kontrola wykonania zadań 22CH2006 dot. konkurencyjności zamówień publicznych w UE
- 4 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2022 (DAS 2022), kontrola finansowa dot. Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie (UE) nr 1307/2013
- 5 Prace kontrolne na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2022, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16M2OP010 (RPO 10 – RPO Województwa Podlaskiego)
- 6 Kwestionariusz w ramach kontroli wykonania zadań dot. wsparcia UE na rzecz biopaliw (zadanie 22CH1007)
- 7 Kontrola na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2022, instrument „Łącząc Europę” (CEF) – alokacja środków z Funduszu Spójności, kontrola dot. umowy o dofinansowanie nr INEA/CEF/TRAN/M2015/1123898 („Poprawa dostępu kolejowego do portów morskich w Szczecinie i Świnoujściu”)
- 8 Kontrola na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2022, instrument „Łącząc Europę” (CEF) – alokacja środków z Funduszu Spójności, kontrola dot. umowy o dofinansowanie nr INEA/CEF/TRAN/M2014/1045563 („Prace na linii kolejowej E59 na odcinku Poznań Główny – Szczecin Dąbie”)
- 9 Kontrola na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2022, program „Kreatywna Europa”, kontrola dot. umowy o dofinansowanie nr 101015548 – (DIVERSE)
- 10 Audyt dot. europejskiego bezpieczeństwa energetycznego – Czy działania UE zapewniły bezpieczeństwo dostaw i zdekarbonizowane wykorzystanie gazu ziemnego (23CH1001)
- 11 Kontrola wykonania zadań dot. działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE), zadanie kontrolne 23CH2003
- 12 Prace kontrolne na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2022, okres programowania 2014–2020, Program Współpracy Transgranicznej 2014TTC16M5CB009 (ENI/współpraca transgraniczna: Polska-Białoruś-Ukraina)
- 13 Kontrola planów strategicznych WPR (zadanie kontrolne 23CH1002)
- 14 Wybrane zadanie kontrolne dot. rolnictwa ekologicznego [23CH1006]
- 15 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2023 (DAS 2023), kontrola finansowa Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) (rozporządzenie (UE) nr 1307/2013) oraz Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (rozporządzenie (UE) nr 1305/2013)
- 16 Wizyta informacyjna w Polsce w ramach kontroli wykonania zadań dot. działań podejmowanych przez UE w celu wsparcia łańcucha wartości gospodarki wodorowej – zadanie kontrolne 22CH2007
- 17 Prace kontrolne na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2023, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16M2OP001 (RPO Województwa Dolnośląskiego na lata 2014–2020)
- 18 Prace kontrolne na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2023, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16M1OP001 „Infrastruktura i Środowisko”
- 19 Prace kontrolne na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2023, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16RFOP001 „Inteligentny Rozwój”
- 20 Prace kontrolne na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2023, okres programowania 2014–2020 – instrumenty finansowe, Program Operacyjny 2014PL16RFOP001 („Inteligentny Rozwój”)
- 21 Prace kontrolne na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2023, okres programowania 2014–2020 – instrumenty finansowe, Program Operacyjny 2014PL16RFOP001 („Inteligentny Rozwój”)
- 22 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2023 (23CH3MF4) – Polska – Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego – granice i wizy, deklaracja płatności dokonanych w roku budżetowym 2022 na kwotę 17 270 650,50 euro
- 23 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2023 (DAS 2023), kontrola finansowa Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) – rozporządzenie (UE) nr 1305/2013
- 24 Kontrola wykonania zadań dot. wkładu UE w działania adaptacyjne do zmian klimatu (kontrola 23CH1005)
- 25 Kontrola dot. zanieczyszczenia miast w UE (23CH1009)
- 26 Kontrola wykonania zadań w zakresie zasad ramowych Komisji Europejskich dot. zarządzania nowymi zasobami własnymi opartymi na niepoddawanych recyklingowi odpadach opakowaniowych z tworzyw sztucznych
- 27 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2023 (DAS 2023), kontrola finansowa Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) (rozporządzenie (UE) nr 1307/2013)
- 28 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2023 – zadanie kontrolne nr 23CH450A
- 29 Kontrola dot. cyfryzacji opieki zdrowotnej (zadanie kontrolne 23CH1008)
- 30 Kontrola dot. mobilności wojskowej (zadanie kontrolne 23CH3045)
- 31 Kontrola dot. skuteczności Komisji Europejskiej w zakresie nadzoru nad pomocą państwa w czasach kryzysu (zadanie kontrolne 23CH2006)
- 32 Prace kontrolne na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2023, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16M2OP014 (RPO Województwa Warmińsko-Mazurskiego 2014–2020)
- 33 Prace kontrolne na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2023, okres programowania 2014–2020 – instrumenty finansowe 2014PL16M2OP001 (RPO Województwa Dolnośląskiego 2014–2020)
- 34 Prace kontrolne na potrzeby poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2023, okres programowania 2014–2020, Program Operacyjny 2014PL16M2OP004 (RPO Województwa Lubuskiego na lata 2014–2020)
- 35 Kontrola do celów poświadczenia wiarygodności za rok budżetowy 2023 – zadanie kontrolne nr 23CH450A
- 36 Poświadczenie wiarygodności za rok budżetowy 2023 (DAS 2023), kontrola finansowa Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) (rozporządzenie (UE) nr 1305/2013)



Współpraca dwustronna

W 2023 r. NIK kontynuowała rozwijanie relacji dwustronnych ze swoimi odpowiednikami z innych państw. Dobre relacje dwustronne umożliwiają wymianę doświadczeń, przekładają się na realne możliwości prowadzenia kontroli wspólnych oraz przyczyniają się do budowania pozytywnego wizerunku NIK na arenie międzynarodowej.

W styczniu 2023 r. Prezes NIK złożył wizytę w Narodowym Urzędzie Kontroli Litwy, z którym NIK współpracuje na wielu płaszczyznach, m.in. w ramach Inicjatywy Krajów Trójmorza, czy w związku z kontrolą projektu budowy linii kolejowej Rail Baltica. Rozmowy Prezesa NIK z Audytorem Generalnym Litwy dotyczyły m.in. możliwości podjęcia kolejnych wspólnych kontroli.

Również w styczniu 2023 r. dziesięciu ekspertów NIK uczestniczyło w szkoleniu nt. systemów IT zorganizowanym w Bratysławie przez Najwyższy Urząd Kontroli Słowacji. Uczestnikom szkolenia zaprezentowano moduł wykorzystywany do opracowywania planu kontroli oraz tryb zgłaszania i wprowadzania tematów do planu pracy. Eksperti z NIK zapoznali się także ze sposobem, w jaki NOK Słowacji rejestruje realizację zadań kontrolnych w systemie.

Natomiast w marcu 2023 r. Prezes NIK Marian Banaś wziął udział w obchodach 30-tej rocznicy ustanowienia słowackiego NOK. Konferencja zorganizowana z tej okazji poświęcona była m.in. wpływowi NOK-ów na poprawę zarządzania środkami publicznymi.

W kwietniu 2023 r. Prezes NIK złożył wizytę Prezesowi Trybunału Obrachunkowego Włoch. Rozmowy dotyczyły szerokich uprawnień kontrolno-prokuratorsko-sędziowskich, które posiada włoski odpowiednik NIK, roli w pełni niezależnego kontrolera państwowego w skutecznym rozliczaniu środków publicznych, w tym środków unijnych oraz zacieśnienia współpracy dwustronnej.

Również w kwietniu 2023 r. w siedzibie NIK odbyło się posiedzenie Komisji Audytowej Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA), w którym uczestniczył szef polskiej delegacji w ESA oraz przedstawiciel Ministerstwa Rozwoju i Technologii. Tematami spotkania, oprócz stanu zaawansowania audytów za poprzedni rok, były nowe możliwości współpracy oraz planowane inwestycje w sektorze kosmicznym.

Najwyższa Izba Kontroli uczestniczy w europejskim projekcie wspierania rozwoju instytucjonalnego NOK Gruzji, którego celem jest wzrost skuteczności nadzoru administracji w obszarze bezpieczeństwa. W związku z tym w kwietniu 2023 r. NIK gościła delegację z tego kraju. Tematem spotkań było m.in. przygotowanie planu pracy NIK, zgłaszanie tematów do planu pracy oraz planowanie poszczególnych kontroli w obszarach obrony narodowej i bezpieczeństwa wewnętrznego. Zainteresowanie wzbudziła tematyka związana z kontrolą wykonania budżetu państwa, przygotowanie informacji o wynikach kontroli, prezentacja wyników kontroli, oraz zasady współpracy NIK z Sejmem. W Ministerstwie Finansów delegacja z Gruzji zapoznała się z zasadami rachunkowości budżetowej oraz z planami dostosowania rachunkowości budżetowej do wymogu jednolitej digitalizacji procesów księgowych sektora finansów publicznych. Przedmiotem spotkania była także realizowana w Ministerstwie Finansów reforma rachunkowości sektora publicznego, prywatnego i rachunkowości budżetowej. Delegacja odwiedziła również Sejm RP, gdzie na spotkaniu z przewodniczącym i zastępcą przewodniczącego Komisji Kontroli Państwowej (KOP) zapoznała się z zasadami rozpatrywania informacji o wynikach kontroli NIK przez KOP.

W ramach posiedzenia podkomisji INTOSAI ds. standardów kontroli wewnętrznej, w maju 2023 r., Prezes NIK spotkał się z Prezes NOK Belgii. Rozmowy dotyczyły dalszej współpracy na forum podkomisji, planów NOK Belgii w zakresie opracowania metodyki cyfrowej analizy danych finansowych, a także możliwości zacieśnienia współpracy NOK z audytorami wewnętrznymi w jednostkach sektora publicznego.

W czerwcu 2023 r. w NIK wizytę złożył Kontroler Państwowy i Rzecznik Praw Obywatelskich Izraela. Rozmowy dotyczyły dalszej współpracy dwustronnej, a także planów szefa NOK Izraela na przewodnictwo w Zarządzie EUROSAL, które obejmie w maju 2024 r. Prezesi NIK i NOK Izraela są członkami Zarządu EUROSAL i współpracują w jego ramach. W gremium tym w 2023 r. trwały prace nad nowym planem strategicznym EUROSAL na lata 2024–2027.

III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI

Również w czerwcu 2023 r. w siedzibie NIK w Warszawie odbyły się warsztaty dla przedstawicieli Krajowego Urzędu Kontroli Republiki Kosowa nt. *Aktywnego Podręcznika Kontroli Informatycznej*²²⁶, który NIK wraz z Trybunałem Obrachunkowym Portugalii wdrożyła w NOK Kosowa podczas projektu współpracy bliźniaczej w latach 2019–2021. W trakcie warsztatów dostosowywano podręcznik do potrzeb NOK Kosowa. Szkolenie z podręcznika zostało również zorganizowane dla kontrolerów z NOK Gruzji, którzy złożyli wizytę w NIK w lipcu 2023 r.

Na zaproszenie Prezesa NIK, Prezes Najwyższego Urzędu Kontroli Republiki Czeskiej i jednocześnie Przewodniczący Zarządu EUROSAI wziął udział w czerwcowym wspólnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej, Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej, Komisji Praw Człowieka, Praworządności, Petycji oraz Komisji Nadzwyczajnej do Spraw Klimatu Senatu Rzeczypospolitej Polskiej, które było poświęcone niezależności NIK.

NIK podpisała, w lipcu 2023 r. w trakcie wizyty w Izbie Obrachunkowej Republiki Kirgiskiej, umowę o współpracy. Podczas wizyty w Kirgistanie Prezes NIK spotkał się także m.in. z Przewodniczącym Komisji Parlamentu Kirgistanu ds. Budżetu, Polityki Gospodarczej i Fiskalnej oraz z Przewodniczącym Komisji Parlamentu Kirgistanu do spraw Międzynarodowych, Obrony, Bezpieczeństwa i Migracji.

W sierpniu 2023 r. w siedzibie NIK odbyło się spotkanie z przedstawicielami Europejskiego Urzędu ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF). Przedmiotem spotkania była m.in. kontrola NIK prowadzona w Narodowym Centrum Badań i Rozwoju (NCBR). Omówiono także szczegóły dalszej współpracy pomiędzy OLAF i NIK.

Prezes NIK wziął udział w debacie na temat roli NOK w usprawnianiu administracji publicznej, zorganizowanej w Bibliotece Narodowej Łotwy w Rydze, z okazji stulecia ustanowienia Państwowej Izby Kontroli Republiki Łotewskiej. Prezes NIK podkreślił, że niezależny NOK musi nadążać za formami komunikacji, których domagają się nowoczesne społeczeństwa cyfrowe, a podczas panelu dyskusyjnego omówił sposoby zwiększania wpływu kontroli na usprawnianie życia i bezpieczeństwa obywateli. W debacie uczestniczyli także szefowie NOK Czech, Estonii, Gruzji, Izraela, Litwy i Mołdawii.

W drugiej połowie sierpnia 2023 r. odbyło się XX Seminarium Polsko-Indyjskie. Seminaria takie są organizowane od 2000 r., naprzemiennie w Indiach i w Polsce. Tegoroczne odbyło się w siedzibie NIK i poświęcone było m.in. zagadnieniom dot. bezpieczeństwa wykorzystywania sztucznej inteligencji w sektorze publicznym i wdrażaniu *Strategii NIK na lata 2021–2024*.

We wrześniu 2023 r. w Bukareszcie Rumuński Trybunał Obrachunkowy zorganizował konferencję podsumowującą proces swojej reformy instytucjonalnej, realizowanej przez ostatnie cztery lata, w ramach której w latach 2020–2021 przeprowadzony został przegląd partnerski. Przeglądem, który prowadzili także eksperci z NOK Austrii i Holandii, kierowała NIK.

Na początku października 2023 r. w Brukseli odbyły się warsztaty na temat dochodzeń w sprawie nadużyć finansowych w wydatkowaniu środków unijnych, zorganizowane przez OLAF. Przedstawiciele prokuratury, organów kontroli i organów dochodzeniowych UE analizowali studia przypadku z praktyki OLAF oraz odbyli praktyczne warsztaty dot. nadużyć interesów finansowych UE i sposobów im zapobiegania.

Wizyta Audytora Generalnego Macedonii Północnej w październiku 2023 r. w NIK zaowocowała podpisaniem porozumienia o współpracy i uzgodnienia form jego realizacji. Porozumienie przewiduje wymianę informacji i literatury fachowej, wspólne prace nad wdrażaniem standardów międzynarodowych i rozwijaniem metodyki kontroli, współpracę w zakresie digitalizacji procesu kontroli, a także prowadzenie kontroli równoległych, w tym dot. wdrażania celów zrównoważonego rozwoju ONZ. Podczas wizyty szef NOK Macedonii Północnej zaprosił NIK do przeprowadzenia przeglądu partnerskiego w jego instytucji w 2024 r., na co Prezes NIK wyraził zgodę.

W listopadzie 2023 r. Prezes NIK złożył wizytę w NOK Czarnogóry. Spotkanie zorganizowano w związku z publikacją raportu SIRAM dotyczącego zagrożeń niezależności Czarnogórskiego organu kontroli. Prezes NIK wziął udział w debacie telewizyjnej na temat aktualnej sytuacji NOK Czarnogóry, podczas której stanowczo podkre-

²²⁶ Ang. Active IT Audit Manual (aitam.tcontas.pt).

ślił wagę istnienia niezależnego i wolnego od nacisków politycznych organu kontroli. Prezes spotkał się także z wiceprzewodniczącą Parlamentu Czarnogóry, której przedstawił przykłady naruszeń niezależności stwierdzonych przez SIRAM w Polsce oraz działania NIK podjęte w celu ochrony własnej autonomii. Jednocześnie wizytę w NOK Czarnogóry odbył Prezes NOK Brazylii – aktualny przewodniczący Zarządu INTOSAI, który wyraził wdzięczność i uznanie dla działań Prezesa NIK na rzecz ochrony niezależności – nie tylko własnej instytucji, ale także odpowiedników z innych państw.

Pod koniec listopada delegacja z Delegatury NIK w Białymstoku przebywała w Wilnie w siedzibie NOK Litwy. Celem wizyty było m.in. omówienie zagadnień wynikających z kontroli prowadzonej przez NOK Litwy dotyczącej bariery na granicy z Białorusią oraz propozycji przyszłych kontroli wspólnych.

Współpraca wielostronna

Prezesi NOK grupy wyszehradzkiej (Czech, Polski, Słowacji i Węgier) oraz Austrii i Słowenii, czyli tzw. grupa V4+2, spotkali się w maju 2023 r. w Brnie by wymienić doświadczenia na temat nowych rozwiązań w obszarze prezentacji wyników kontroli wśród różnych grup, np. parlamentarzystów, naukowców, dziennikarzy, młodzieży, grup społeczeństwa obywatelskiego. Podkreślano wagę współpracy międzynarodowej jako elementu wzmacniającego zainteresowanie interesariuszy. Uczestnicy prezentowali także najnowsze narzędzia analityczne wykorzystywane m.in. do szacowania ryzyka i kwartalnego monitorowania wykonania budżetu państwa.

W czerwcu 2023 r. Prezes NIK wziął udział w szczycie NOK grupy G20 tzw. SAI20²²⁷, którą utworzyła Rada Audytu Republiki Indonezji w celu ułatwienia globalnej dyskusji na temat zwiększenia transparentności i rozliczalności finansów publicznych oraz promowania niezależnej i obiektywnej kontroli państwowej. Gospodarzem szczytu SAI20 w 2023 r. był Urząd Kontrolera i Audytora Generalnego Indii – aktualny przewodniczący grupy. Tematami obrad, w których oprócz prezesów NOK wzięli udział także naukowcy, przedstawiciele organizacji pozarządowych i eksperci, była niebieska gospodarka²²⁸, czyli eksploatacja, zachowanie i regeneracja środowiska morskiego oraz sztuczna inteligencja – szanse i zagrożenia. NIK została zaproszona jako gość specjalny ze względu na bliską współpracę z NOK Indii, realizowaną na podstawie umowy podpisanej ponad 20 lat temu.

We wrześniu 2023 r. ekspert NIK wziął udział w XIX Międzynarodowym Kongresie Kryminalistyki i Ekspertologii Sądowej w Brnie, poświęconym m.in. wadom opinii biegłego i ich wpływowi na postępowanie karne, psychologicznym i prawnym aspektom oceny wiarygodności zeznań świadka, odpowiedzialności karnej osób prawnych oraz koncepcji identyfikacji kryminalistycznej przestępstw popełnianych przez Rosjan na Ukrainie w trakcie „operacji specjalnej”. Wiedza zdobywana na konferencjach kryminalistycznych wykorzystywana jest w procesie planowania, przygotowania i prowadzenia kontroli w zakresie wynikającym z właściwości przedmiotowej Departamentu Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Prezes NIK i prezesi NOK kilkunastu państw z całego świata zgromadzili się w Paryżu w połowie października 2023 r. na spotkaniu dotyczącym roli szefów NOK w zapewnieniu i zachowaniu niezależności kierowanych przez nich instytucji – *Master Class on SAI Independence*. Spotkanie zorganizowały wspólnie Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), Inicjatywa INTOSAI ds. Rozwoju (IDI) i Trybunał Obrachunkowy Francji. Prezes NIK zaprezentował raport przygotowany przez IDI w ramach SIRAM i przypomniał, że funkcjonowanie kierowanej przez niego instytucji było praktycznie sparaliżowane od września 2023 r., m.in. ze względu na brak pełnego składu Kolegium NIK.

Również w październiku 2023 r. odbyło się forum dla NOK posiadających uprawnienia jurysdykcyjne. Organizatorem był Trybunał Obrachunkowy Francji. Forum objęło trzy panele dyskusyjne na temat: roli NOK w walce z nadużyciami finansowymi i korupcją, potrzeby współpracy ponadnarodowej i wymiany informacji oraz podnoszenia świadomości wśród obywateli. Podczas forum wskazywano na korzyści, jakie można uzyskać poprzez wzmacnianie zdolności jurysdykcyjnych NOK-ów.

²²⁷ SAI – Supreme Audit Institution, tj. NOK.

²²⁸ Ang. Blue economy.

III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI

Rok 2023 zamknęło przyjęcie „Porozumienia Partnerstwa i Współpracy Najwyższych Organów Kontroli Państw Inicjatywy Trójmorza oraz ich Partnerów”, dot. m.in. możliwości podejmowania kontroli wspólnych lub równoległych, podczas warszawskiego spotkania Prezesa NIK oraz prezesów NOK 12 państw członkowskich oraz państw stowarzyszonych Inicjatywy Trójmorza. Poza porozumieniem tematem spotkania było omówienie podejścia kontrolnego do inwestycji infrastrukturalnych finansowanych z Funduszu Trójmorza, zasilanego z budżetu UE i Funduszu Odbudowy. Podpisane porozumienie przewiduje także wymianę doświadczeń i wiedzy na temat planowania i metodyki oraz wyników kontroli, m.in. za pośrednictwem platformy BIEP²²⁹ zarządzanej przez NOK Czech. Platforma służy do wymiany informacji o metodyce i rezultatach kontroli.

3. Działalność ekspercka – projekty współpracy bliźniaczej

W 2023 r. zakończyły się dwa projekty współpracy bliźniaczej – Projekt Współpracy Bliźniaczej pn. *Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego jordańskiego Biura Audytu* oraz Projekt Współpracy Bliźniaczej realizowany przez NIK na rzecz Państwowego Biura Audytu i Kontroli Administracyjnej Palestyny. Były to kolejne projekty współpracy bliźniaczej realizowane przez NIK – wcześniej tego typu projekty NIK przeprowadziła na rzecz NOK Albanii, Azerbejdżanu, Gruzji i Kosowa.

Konferencja zamykająca realizowany od 2021 r. Projekt Współpracy Bliźniaczej pn. *Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego jordańskiego Biura Audytu* projekt odbyła się w październiku 2023 r. w Ammanie. Łączny czas wdrażania projektu wyniósł trzydzieści miesięcy (na wniosek strony jordańskiej został przedłużony o dziewięć miesięcy). Budżet projektu wynosił 2 mln euro i był w całości finansowany przez Unię Europejską. Projekt składał się z trzech komponentów: (1) Poprawa zdolności Biura Audytu do stosowania opartego na ocenie ryzyka podejścia (metody) w odniesieniu do audytów finansowych i zgodności; zgodnie ze standardami audytów INTOSAI i z najlepszymi praktykami; (2) Poprawa zdolności Biura Audytu do przeprowadzania przeglądów zapewniania jakości zgodnie ze standardami audytu INTOSAI oraz sporządzania dobrej jakości raportów z audytów; (3) poprawa zdolności Biura Audytu do stosowania podejścia opartego na ryzyku do audytów IT, zgodnie z INTOSAI GUID 5100 oraz stosowania TeamMate i stosowania technik audytu wspomaganego komputerowo (CAAT) podczas przeprowadzania audytów. Współpraca NIK i Biura Audytu Jordanii będzie kontynuowana w kolejnych latach, w celu podtrzymania pozytywnych efektów projektu.

Drugi z zakończonych w 2023 roku projektów – Projekt Współpracy Bliźniaczej realizowany przez NIK na rzecz Państwowego Biura Audytu i Kontroli Administracyjnej Palestyny (SAACB) został zamknięty podczas konferencji w Ramallah 21 września 2023 r. Projekt także rozpoczął się na początku 2021 r. i trwał trzydzieści trzy miesiące (na wniosek strony palestyńskiej został przedłużony o 6 miesięcy), a jego budżet wyniósł 1,5 mln euro i również był w całości finansowany przez Unię Europejską. Obejmował trzy komponenty: (1) wzmocnienie zdolności SAACB do przeprowadzania kontroli finansowych i zgodności; (2) wzmocnienie zdolności SAACB do przeprowadzania kontroli podatków i cel; (3) poprawa jakości i wydajności kontroli realizowanych przez SAACB poprzez wykorzystanie narzędzi big data.

W 2023 r. eksperci NIK rozpoczęli realizację projektu IDI pod nazwą *Global SAI Accountability Initiative (GSAI)*. Inicjatywa GSAI ma na celu wspieranie NOK z innych krajów w budowaniu niezależności, rozwijaniu potencjału instytucjonalnego oraz zwiększaniu jakości i wydajności kontroli. NIK będzie wspierał Izbę Obrachunkową Republiki Kirgiskiej – poprzez dzielenie się doświadczeniami w obszarze metodyki kontroli i prowadzenia kontroli zgodnie z międzynarodowymi standardami, współdziałania i doskonalenia zawodowego, organizację konferencji i kontroli równoległych, szkoleń pracowników oraz wsparcia procesów kontrolnych z wykorzystaniem digitalizacji. Projekt składa się z czterech komponentów: (1) metodyka kontroli, jej jakość i raporty; (2) informatyzacja procesu kontroli; (3) komunikacja i zwiększanie świadomości interesariuszy; (4) zarządzanie strategiczne w Izbie Obrachunkowej. Pierwsza misja w ramach projektu odbyła się w październiku 2023 r. – w ramach komponentu czwartego, dot. zarządzania strategicznego.

²²⁹ Benchmarking Information Exchange Project, <https://biep.nku.cz/>.

ROZDZIAŁ IV

BUDŻET

NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2023



Dane ogólne



Dochody



Wydatki



Omówienie ważniejszych grup wydatków



Zamówienia publiczne udzielane przez NIK



Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym

IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2023

1. Dane ogólne

W 2023 r. NIK realizowała budżet w ramach części 07 – Najwyższa Izba Kontroli, dział 751 – Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa oraz sądownictwa, rozdział 75101 – Urzędy naczelných organów władzy państwowej, kontroli i ochrony prawa.

W ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r.²³⁰ w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli zaplanowano wydatki w kwocie 364 346 tys. zł, z tego:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych 397 tys. zł,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych 344 630 tys. zł,
- wydatki majątkowe 19 319 tys. zł.

W porównaniu z rokiem poprzednim poziom planowanych wydatków był wyższy nominalnie o 31 886 tys. zł, tj. 9,6 %, a realnie był wyższy o 1,7 % od budżetu 2022 r. Dochody zostały natomiast ustalone na poziomie 749 tys. zł.

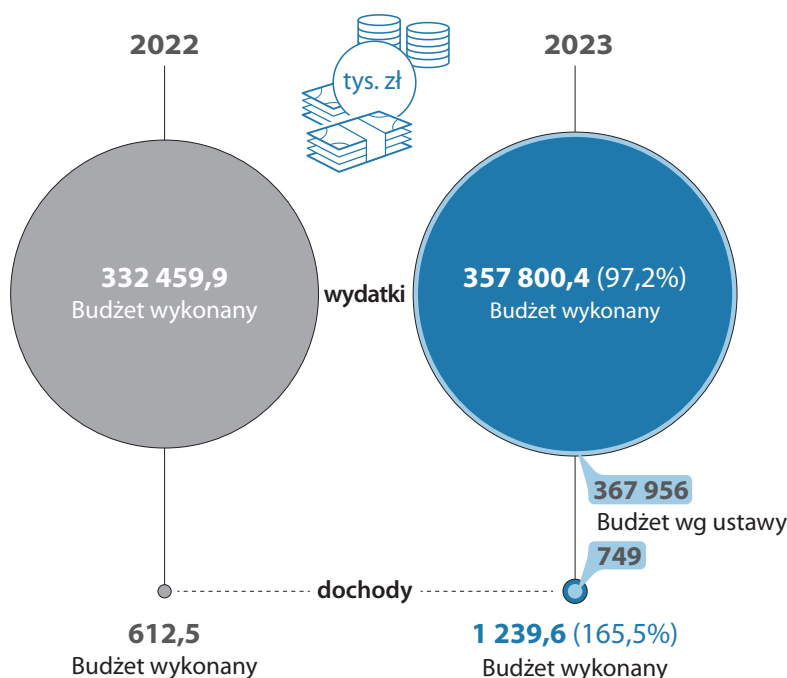
Na podstawie ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy budżetowej na rok 2023²³¹ decyzją Ministra Finansów z dnia 21 sierpnia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023, wprowadzono zwiększenie planu finansowego wydatków NIK o kwotę 3610 tys. zł. Zmiana poziomu wydatków wystąpiła w zakresie środków na wynagrodzenia i pochodne z przeznaczeniem na dodatkowy fundusz motywacyjny w wysokości 3,2 % kwoty stanowiącej 5/12 planowanych na rok 2023 wynagrodzeń osobowych i uposażeń. Na mocy ww. decyzji w cz. 07 – Najwyższa Izba Kontroli zostały zwiększone wydatki w następujących paragrafach:

- § 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników*, o kwotę 3042 tys. zł,
- § 4110 *Składki na ubezpieczenia społeczne*, o kwotę 568 tys. zł.

Po dokonaniu powyższych zmian wydatki w części 07 – Najwyższa Izba Kontroli zwiększyły się do kwoty 367 956 tys. zł, z tego na:

- świadczenia na rzecz osób fizycznych 397 tys. zł,
- wydatki bieżące jednostek budżetowych 348 240 tys. zł,
- wydatki majątkowe 19 319 tys. zł.

Infografika nr 38. Ogólne dane o dochodach i wydatkach budżetowych NIK na 2023 r. (w tys. zł)



²³⁰ Dz. U. z 2023 r. poz. 256, ze zm.

²³¹ Dz. U. poz. 1574.

IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2023

Na podstawie art. 177 ust.1 pkt 2 i 3 w zw. z art. 177 ust. 3 pkt 2 ustawy o finansach publicznych, po dokonaniu analizy możliwości wykonania planowanych zadań i płatności do końca 2023 r., decyzją Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w sprawie blokowania planowanych na rok 2023 wydatków w budżecie państwa w zakresie części 07 – Najwyższa Izba Kontroli, została zablokowana do końca roku kwota 6114,1 tys. zł w następujących pozycjach:

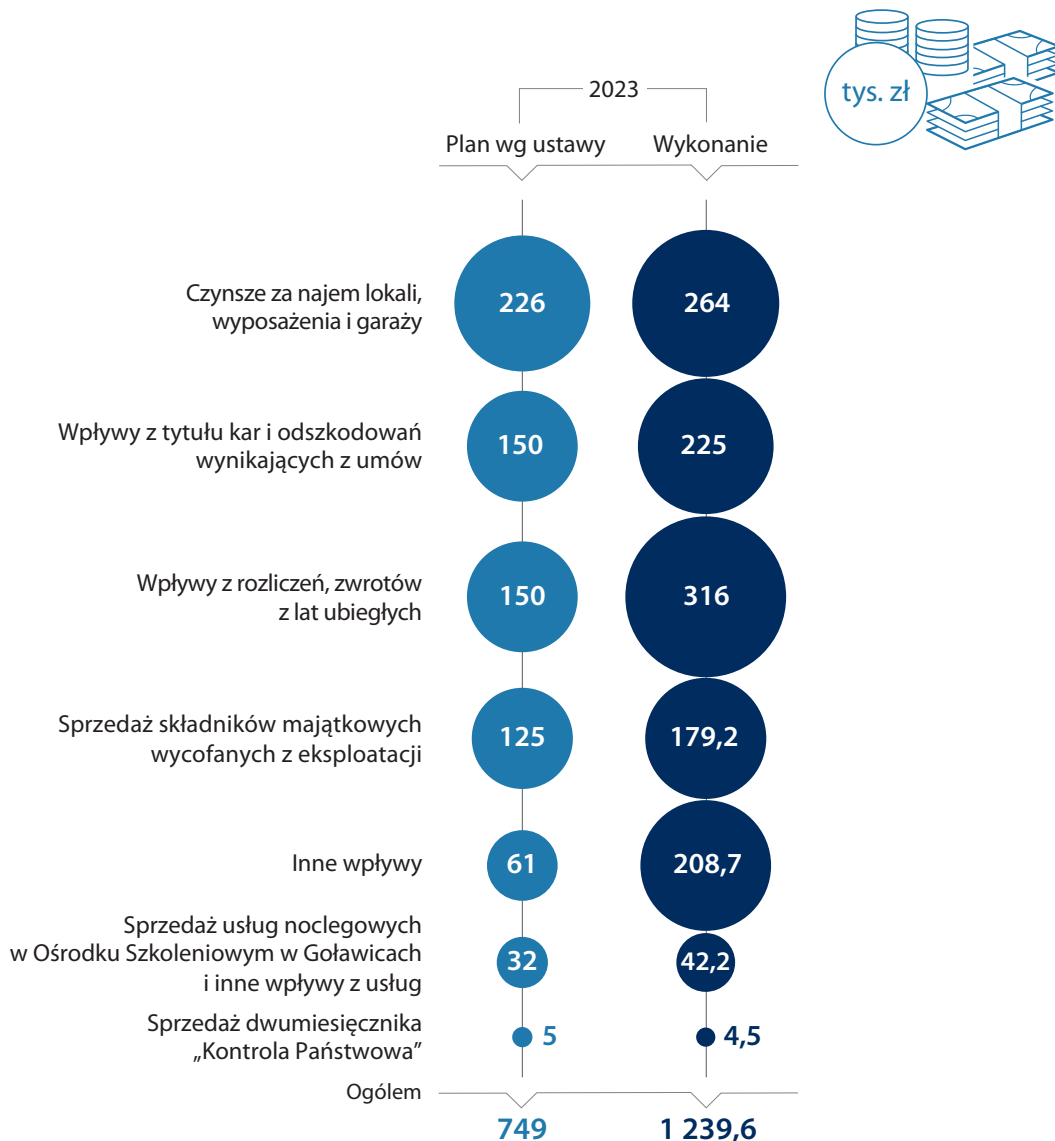
- § 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki, kwota 2400 tys. zł,
- § 6050 Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, kwota 240,1 tys. zł,
- § 6060 Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, kwota 3474 tys. zł.

W 2023 r. wydatki budżetowe zostały zrealizowane w kwocie 357 800,4 tys. zł, tj. w 97,2 %, a dochody budżetowe w kwocie 1239,6 tys. zł, tj. w 165,5 % przyjętego planu.

2. Dochody

Określone w ustawie budżetowej na 2023 r. dochody w wysokości 749 tys. zł zrealizowane zostały w kwocie 1239,6 tys. zł, co stanowi 165,5 % planu.

Infografika nr 39. Dochody budżetowe planowane i zrealizowane w 2023 r. (w tys. zł)



IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2023

Dochody przewyższające plan NIK zrealizowała w:

- § 0940 *Wpływy z rozliczeń/zwrotów z lat ubiegłych*, dochody planowane w wysokości 150,0 tys. zł zrealizowano w kwocie 316,0 tys. zł. W paragrafie tym były klasyfikowane wpływy z rozliczeń z dostawcami oraz ZUS (nadpłacone składki na ubezpieczenia społeczne – na podstawie informacji otrzymanych z ZUS o przekroczeniu przez wskazane osoby kwoty trzydziestokrotności²³² przeciętnego wynagrodzenia, która stanowi kwotę ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe);
- § 0750 *Wpływy z czynszów za wynajem lokali, wyposażenia i garaży*, dochody planowane w wysokości 226,0 tys. zł, zostały zrealizowane w kwocie 264,0 tys. zł. Kwota ta obejmuje m.in. opłaty za czynsz z najmu mieszkań służbowych, wpływy z tytułu najmu powierzchni użytkowej w budynku NIK pod bankomat i RUCH S.A. oraz od firmy prowadzącej działalność gastronomiczną. Zrealizowane z tego tytułu dochody były wyższe od planowanych w związku z podwyższeniem opłat na skutek kilkukrotnego wzrostu cen energii elektrycznej;
- § 0950 *Wpływy z tytułu kar i odszkodowań wynikających z umów*, dochody planowane w wysokości 150,0 tys. zł zrealizowano w kwocie 225,0 tys. zł. Pozycja ta jest wartością o charakterze wysoce zmiennym. Obejmuje ona m.in. wpływy z tytułu naliczonych kar umownych za niestaranne i nieterminowe wykonanie umów cywilnoprawnych (76,0 tys. zł) oraz wpływy z tytułu odszkodowań od ubezpieczycieli (149,0 tys. zł);
- pozycji *Inne wpływy* stanowiącej sumę dochodów ujętych w paragrafach 0570, 0630, 0640, 0920 i 0970, dochody planowane w wysokości 61,0 tys. zł zrealizowano w kwocie 208,7 tys. zł, na którą złożyły się m.in. wynagrodzenie płatnika z tytułu terminowego wpłacania podatków w wysokości 0,6 % kwoty podatku, wpłaty pracowników z tytułu przekroczenia limitu rozmów telefonicznych, wadium wraz z odsetkami zatrzymane oferentowi w toku prowadzonego postępowania przetargowego (8 tys. zł);
- § 0870 *Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych* (zbędnych i zużytych), dochody planowane w wysokości 125,0 tys. zł zrealizowano w kwocie 179,2 tys. zł;
- § 0830 *Wpływy z usług*, dochody z tytułu sprzedaży usług noclegowych w Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach, prognozowane w wysokości 32,0 tys. zł, NIK zrealizowała w kwocie 42,2 tys. zł.

Dochody należne budżetowi państwa były pobierane terminowo i przekazywane na centralny rachunek budżetu państwa zgodnie z terminami określonymi w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 15 stycznia 2014 roku w sprawie szczegółowego wykonywania budżetu państwa²³³.

3. Wydatki

Plan finansowy wydatków NIK został określony w wysokości 367 956 tys. zł i zrealizowany w kwocie 357 800,4 tys. zł, co stanowi 97,2 % planu.

Tabela nr 1. Wydatki planowane i zrealizowane w 2023 r.

§	Nazwa paragrafu	Wykonanie 2022 r. (w tys. zł)	2023 r.			
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (6:5)
1	2	3	4	5	6	7
3020	Wydatki osobowe niezaliczane do wynagrodzeń	436,3	391,0	463,4	452,6	97,7
3030	Różne wydatki na rzecz osób fizycznych	2,2	6,0	16,0	8,1	50,8

²³² Kwota ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku 2023 wyniosła 208 050 zł, a przyjęta do jej ustalenia kwota prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia to 6935 zł – Obwieszczenie Ministra Rodziny i Polityki Społecznej z dnia 13 października 2022 r. w sprawie kwoty ograniczenia rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku 2023 oraz przyjętej do jej ustalenia kwoty prognozowanego przeciętnego wynagrodzenia (M.P. z 2022. poz. 1014).

²³³ Dz. U. z 2021 r. poz. 259, ze zm.

IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2023

§	Nazwa paragrafu	Wykonanie 2022 r. (w tys. zł)	2023 r.			
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (6:5)
4000 ²³⁴	Grupa wydatków bieżących jednostki		36 748,0	36 764,1		
4010	Wynagrodzenia osobowe pracowników	211 033,9	232 326,0	231 761,3	231 761,3	100,0
4040	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	13 593,7	15 270,0	14 483,8	14 483,8	100,0
4070	Dodatkowe uposażenie roczne dla żołnierzy zawodowych oraz nagrody roczne funkcjonariuszy	9,9				
4090	Honoraria	0,3		0,3	0,3	100,0
4110	Składki na ubezpieczenia społeczne	33 802,2	38 880,0	39 232,3	39 222,3	99,9
4120	Składki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy	3 931,3	4 385,0	4 387,4	4 387,4	100,0
4140	Wpłaty na PFRON	1 186,4		1 350,9	1 350,9	100,0
4170	Wynagrodzenia bezosobowe	701,5	931,0	747,8	668,9	89,5
4210	Zakup materiałów i wyposażenia	7 397,5			5 684,1	
4220	Zakup środków żywności	372,8			364,1	
4260	Zakup energii	3 266,9			6 064,8	
4270	Zakup usług remontowych	2 922,6	4 308,0	4 333,2	3 916,7	90,4
4280	Zakup usług zdrowotnych	72,7			137,8	
4300	Zakup usług pozostałych	14 753,5			17 042,6	
4340	Zakup usług remontowo-konserwatorskich dotyczących obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	502,8			962,2	
4360	Oplaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych	1 587,9			1 938,4	
4380	Zakup usług obejmujących tłumaczenia	25,1			46,0	
4390	Zakup usług obejmujących wykonanie ekspertyz, analiz i opinii	1 187,2			406,5	
4400	Oplaty za administrowanie i czynsze za budynki, lokale i pomieszczenia garażowe	162,1			174,3	
4410	Podróże służbowe krajowe	4 800,3	5 500,0	6 400,0	6 395,2	99,9
4420	Podróże służbowe zagraniczne	540,9	785,0	970,0	492,5	50,8
4430	Różne opłaty i składki	543,6	473,0	509,8	509,5	99,9
4440	Odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych	2 903,7	3 191,0	3 236,4	3 236,4	100,0

²³⁴ W § 4000 Grupa wydatków bieżących jednostki planuje się środki, które są klasyfikowane w toku dokonywania wydatków w poszczególnych paragrafach z planu tego paragrafu tj. 4210, 4220, 4260, 4280, 4300, 4340, 4360, 4380, 4390, 4400.

IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2023

§	Nazwa paragrafu	Wykonanie 2022 r. (w tys. zł)	2023 r.			
			Budżet wg ustawy (w tys. zł)	Budżet po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Wskaźnik % (6:5)
4480	Podatek od nieruchomości	319,0	368,0	358,0	358,0	100,0
4500	Pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	2,4	3,0	2,7	2,7	100,0
4510	Opłaty na rzecz budżetu państwa	2,6	6,0	5,9	5,3	90,5
4520	Opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego	49,6	58,0	68,7	68,0	99,0
4540	Składki do organizacji międzynarodowych	20,5	20,0	22,1	22,1	100,0
4580	Pozostałe odsetki	1,4		0,4	0,4	100,0
4600	Kary, odszkodowania i grzywny wypłacane na rzecz osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych	5,7				
4610	Koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego	5,6	20,0	2,0	1,2	57,2
4700	Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej	1 691,7	1 768,0	2 000,4	1 824,0	91,2
4710	Wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający	3 050,2	3 200,0	4 795,5	4 737,3	98,8
6050	Wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych	2 611,5	3 385,0	3 154,6	2 725,1	86,4
6060	Wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych	18 905,8	15 809,0	12 479,3	7 939,9	63,6
6580	Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych	56,6	125,0	409,7	409,7	100,0
Ogółem		332 459,9	367 956,0	367 956,0	357 800,4	97,2

W odniesieniu do wydatków poniesionych w roku poprzednim wydatki 2023 r. były wyższe o 25 340,5 tys. zł, tj. o 7,6 %. W stosunku do ustawy budżetowej na 2023 r. wzrost planu wydatków odnotowano w następujących paragrafach:

- § 4710 *Wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający* o kwotę 1595,5 tys. zł, tj. o 49,9 % niezbędną do sfinansowania wpłaty obowiązkowej, jak i fakultatywnej w wysokości 2,5 % wynagrodzenia pracownika;
- § 4410 *Podróże służbowe krajowe* o kwotę 900,0 tys. zł, tj. o 16,4 % na sfinansowanie podróży służbowych pracowników;
- § 4110 *Składki na ubezpieczenia społeczne* o kwotę 352,3 tys. zł, tj. o 0,9 %, na sfinansowanie składek od wynagrodzeń wypłaconych w 2023 r.;
- § 4700 *Szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej* o kwotę 232,4 tys. zł, tj. o 13,1 % na sfinansowanie dodatkowych potrzeb szkoleniowych zgłoszonych przez jednostki oraz systemowych działań rozwojowych dla pracowników, zgodnie z przyjętą *Strategią NIK na lata 2021–2024*;

IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2023

- § 6580 Wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych będących w użytkowaniu jednostek budżetowych o kwotę 284,7 tys. zł, tj. o 227,8 % na pokrycie kosztów realizacji zadań oraz sfinansowanie nowych zadań, których potrzeba realizacji pojawiła się w trakcie roku budżetowego.

Zgodnie z zasadami obowiązującymi w sferze budżetowej, w ramach wygospodarowanych w trakcie roku wolnych środków, dokonywane były przeniesienia między paragrafami klasyfikacji wydatków budżetowych. Zmiany planu realizowane były na podstawie decyzji Prezesa NIK²³⁵. Wolne środki przenoszone były z paragrafów, w których wystąpiły oszczędności do paragrafów, w których zidentyfikowano nie tylko dodatkowe potrzeby, ale z uwagi na niestabilną sytuację rynkową nastąpił wzrost kosztów realizacji już rozpoczętych zadań. W relacji do planu wg ustawy budżetowej, środki przenoszono przede wszystkim w ramach paragrafów wydatków bieżących i majątkowych. Oszczędności w pozycjach: wydatki na zakupy inwestycyjne jednostek budżetowych, wydatki inwestycyjne jednostek budżetowych, wynagrodzenia bezosobowe przeznaczone zostały w głównej mierze na zwiększenie planu wydatków bieżących, m.in. wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający, podróże służbowe krajowe, składki na ubezpieczenia społeczne oraz szkolenia pracowników niebędących członkami korpusu służby cywilnej.

Tabela nr 2. Wydatki NIK zrealizowane w latach 2022–2023

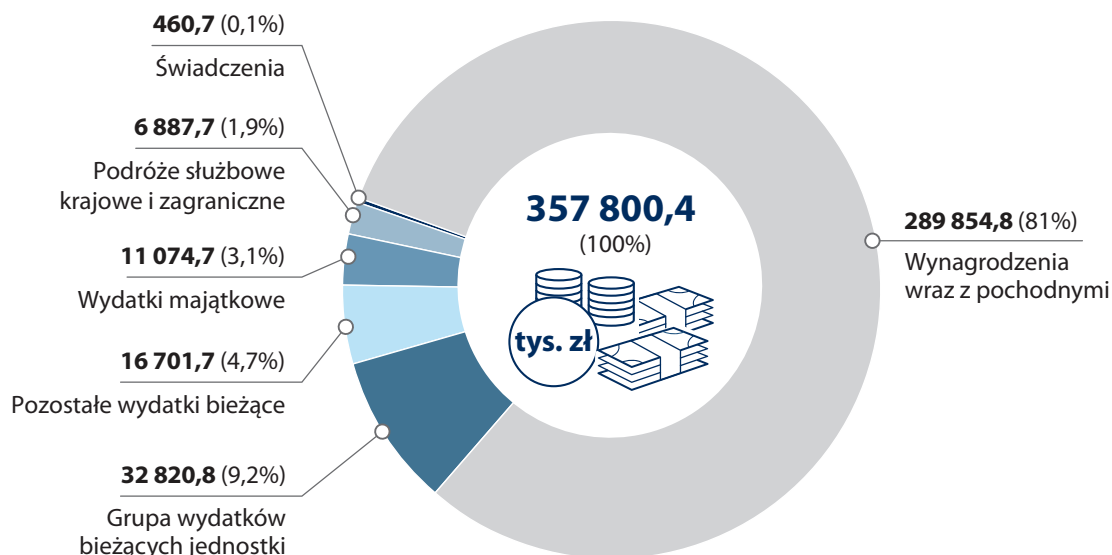
Lp.	Wyszczególnienie – struktura wydatków	Wykonanie w 2022 r.		Plan wg ustawy 2023 r. (w tys. zł)	Plan po zmianach 2023 r. (w tys. zł)	Wykonanie w 2023 r.		
		(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)			(w tys. zł)	Wskaźnik struktury (w %)	Wskaźnik (w %) (7:3)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Świadczenia na rzecz osób fizycznych	438,5	0,1	397,0	479,4	460,7	0,1	105,1
2	Wydatki bieżące	310 447,5	93,4	348 240,0	351 433,0	346 265,0	96,8	111,5
2.1	Wynagrodzenia osobowe pracowników	211 033,9	63,5	232 326,0	231 761,3	231 761,3	64,8	109,8
2.2	Dodatkowe wynagrodzenie roczne	13 603,6	4,1	15 270,0	14 483,8	14 483,8	4,0	106,5
2.3	Pochodne od wynagrodzeń	37 733,5	11,3	43 265,0	43 619,7	43 609,7	12,2	115,6
	Razem: poz. 2.1–2.3	262 371,0	78,9	290 861,0	289 864,8	289 854,8	81,0	110,5
2.4	Podróże służbowe krajowe i zagraniczne	5 341,2	1,6	6 285,0	7 370,0	6 887,7	1,9	129,0
2.5	Grupa wydatków bieżących jednostki	29 328,5	8,8	36 748,0	36 764,1	32 820,8	9,2	111,9
2.6	Pozostałe wydatki bieżące	13 406,8	4,1	14 346,0	17 434,1	16 701,7	4,7	124,6
3	Wydatki majątkowe	21 573,9	6,5	19 319,0	16 043,6	11 074,7	3,1	51,3
	Ogółem	332 459,9	100,0	367 956,0	367 956,0	357 800,4	100,0	107,6

W strukturze wydatków w 2023 r. dominowały wydatki osobowe wraz ze składnikami pochodnymi od wynagrodzeń, stanowiąc 81,0 % zrealizowanych wydatków.

²³⁵ Decyzje podjęte na podstawie art. 171 ust.1 ustawy o finansach publicznych oraz art. 26 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli.

IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2023

Infografika nr 40. Struktura wydatków budżetowych NIK w 2023 r. (w tys. zł)



4. Omówienie ważniejszych grup wydatków

Wynagrodzenia

W 2023 r. zwiększono pracownikom NIK wynagrodzenia o wskaźnik 8,2 %, natomiast faktyczny średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2023 r. w stosunku do 2022 r. wyniósł 111,4 (wzrost cen o 11,4 %), co oznacza spadek siły nabywczej wynagrodzeń pracowników NIK, przy jednoczesnym braku pokrycia skutków inflacji z 2022 r. kiedy to wzrost wynagrodzeń w NIK ustalony był na poziomie 6,4 % przy inflacji na poziomie 14,1 %. Oznacza to, że zmiany w poziomie wynagrodzeń nie pokryły skutków zjawiska inflacji z lat 2022–2023. Wzrost wynagrodzeń w NIK był też na niższym poziomie niż nominalny wzrost wynagrodzeń w służbie cywilnej (15,7 %), czy w gospodarce narodowej (12,8 %). Na regulacje wynagrodzeń, w tym w związku z awansami stanowiskowymi przeznaczone zostały oszczędności, które zostały wygosparowane z funduszu wynagrodzeń. Przeprowadzone w 2023 r. podwyżki nie zapewniły takiego poziomu wzrostu wynagrodzenia na stanowiskach kontrolerskich, aby odpowiadało ono wartości pracy kontrolera związanej z poziomem wykształcenia, doświadczenia, posiadanych uprawnień oraz wartości jego służby dla interesu publicznego, odpowiedzialności i istotności zadań. Nakłady poniesione na wykształcenie kontrolera, wyrażone jego osobistymi nakładami, czyli łączeniem pracy kontrolera z aplikacją kontrolerską zakończoną egzaminami, a następnie ścieżką praktyczną w procesach kontrolnych, zasługują na docenienie w formie finansowej. Kontroler znajduje się wysoko w hierarchii stanowisk istotnych z punktu widzenia wagi zadań konstytucyjnych w interesie obywateli i państwa.

Pauperyzacja wynagrodzeń kontrolerów, w realiach wysokiej inflacji, wzrostu wynagrodzenia minimalnego za pracę w gospodarce narodowej oraz wobec wartości przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw, które w grudniu 2023 r. wyniosło 8032,96 zł, wymaga podjęcia działań mających na celu faktyczne doposażenie tej grupy zawodowej. Dyrektorzy komórek kontrolnych zgłaszali potrzeby w zakresie poprawy efektywności motywowania poszczególnych grup pracowników NIK poprzez dostosowane systemu wynagradzania (w tym premiowania pracowników obsługi) do aktualnych uwarunkowań rynkowych, spowodowanych m.in. sukcesywnie podwyższanym poziomem płacy minimalnej oraz eliminacją dysproporcji w wynagrodzeniach wypłacanych poza wynagrodzeniem zasadniczym i dodatkiem stażowym. Pod koniec 2023 r. dokonano analiz płacowych, które wykazały, że niezbędne są zmiany w zakresie systemu wynagradzania

na trzech poziomach: prawnych podstaw przyznawania wynagrodzeń, zapewnienia odpowiedniego poziomu finansowania oraz organizacji wewnętrznego procesu wzrostu wynagrodzeń z uwzględnieniem rangi kontrolerów NIK oraz w odniesieniu do struktury wynagrodzeń wg. stanowisk.

Wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników zostały określone w ustawie budżetowej na rok 2023 z dnia 15 grudnia 2022 r. w kwocie 229 284,0 tys. zł. Na podstawie decyzji Ministra Finansów z dnia 21 sierpnia 2023 r. w sprawie zmian w budżecie państwa na rok 2023, wprowadzono zwiększenie planu finansowego na wynagrodzenia osobowe pracowników o kwotę 3042 tys. zł. Po dokonaniu powyższych zmian plan wydatków w § 4010 zwiększył się do kwoty 232 326,0 tys. zł.

Na podstawie decyzji Prezesa NIK, kwota 1350,9 tys. zł została przesunięta z wynagrodzeń osobowych pracowników na § 4140 *Wpłaty na PFRON*, co spowodowane jest zaleconą przez Ministerstwo Finansów metodologią planistyczną.

W 2023 r. zostały zrealizowane wydatki na wynagrodzenia osobowe pracowników w wysokości 231 761,3 tys. zł. Suma zrealizowanych wydatków stanowi 100 % planu po zmianach.

W łącznej kwocie 231 761,3 tys. zł wydatkowanej w 2023 r. na wynagrodzenia osobowe pracowników, 85,4 % stanowiły wynagrodzenia ze stosunku pracy. Pozostałe składniki wynagrodzeń to nagrody jubileuszowe (2,1 %), odprawy emerytalne (1,6 %), nagrody uznaniowe wypłacone w 2023 r. (9,6 %), jednorazowe specjalne dodatki motywacyjne (1,3 %).

Faktyczne średnie miesięczne wynagrodzenie z umów o pracę w przeliczeniu na jeden etat w 2023 r. wyniosło 11 042 zł i w stosunku do 2022 r. było wyższe o 1117 zł (11,3 %). Biorąc natomiast pod uwagę średnie miesięczne wynagrodzenie sprawozdawcze wynikające ze składanego do GUS sprawozdania RB-70, do którego wyliczenia stosuje się zasadę sumowania wszelkich wypłat dokonywanych dla pracowników wynikających ze stosunku pracy i klasyfikowanych w paragrafach 4010 *Wynagrodzenia osobowe pracowników* oraz 4040 *Dodatkowe wynagrodzenie roczne*, średnie miesięczne wynagrodzenie z umów o pracę w przeliczeniu na jeden etat w 2023 r. wyniosło 13 735 zł. Wyjaśnić i podkreślić należy, że wyliczona w ten sposób średnia kwota wynagrodzenia stanowi jedynie wartość statystyczną, która wyliczona w powyższy sposób zawiera w sobie kwoty wypłaconych odpraw emerytalnych oraz nagród jubileuszowych – co przy wysokim średnim wieku oraz wieloletnim stażu pracy zatrudnionych pracowników, a także dużej liczbie odchodzących na emeryturę pracowników znacznie zawyża średnie wynagrodzenie prezentowane w sprawozdaniu RB-70, które nie odpowiada rzeczywistym i realnym zarobkom zatrudnionych.

Poza wypłatami środków pochodzących z budżetu NIK, pracownikom wypłacono także świadczenia finansowane ze środków ZUS w wysokości 4305,8 tys. zł, z tytułu nieobecności w pracy usprawiedliwionej zwolnieniami lekarskimi oraz zasiłków chorobowych, opiekuńczych i macierzyńskich.

Dodatkowe wynagrodzenie roczne

Na podstawie przepisów ustawy z dnia 12 grudnia 1997 r. o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej²³⁶, pracownikom wypłacono kwotę 14 483,8 tys. zł. Wydatki z tego tytułu naliczono zgodnie z postanowieniami ww. ustawy w wysokości 8,5 % rocznego wynagrodzenia wypłaconego pracownikowi za czas efektywnie przepracowany w roku poprzedzającym rok budżetowy.

Pochodne od wynagrodzeń

Podstawę do naliczenia składek z tytułu ubezpieczeń społecznych, zgodnie z przepisami ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych, stanowiły wydatki z tytułu: wynagrodzeń osobowych (z wyłączeniem nagród jubileuszowych i odpraw emerytalnych), dodatkowego wynagrodzenia rocznego oraz wynagrodzeń wypłacanych z tytułu umów-zleceń i umów o dzieło.

²³⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1872.

IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2023

Wydatki z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne zrealizowane w 2023 r. stanowiły 11,0 % wydatków budżetowych wykonanych w 2023 r. i były wyższe od wydatków określonych w ustawie budżetowej o 342,3 tys. zł, a ustawowo ustalone stawki na ubezpieczenia społeczne w wysokości 17,19 % podstawy wymiaru zostały wykonane w wysokości 16,5 % podstawy wymiaru. Zgodnie z ustawą z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych osoby²³⁷, które przekroczyły kwotę trzydziestokrotności przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej na dany rok kalendarzowy, nie muszą odprowadzać składek na ubezpieczenia społeczne, co skutkuje zmniejszeniem wykonania wskaźnika wymiaru składki.

Wydatki na Fundusz Pracy oraz Fundusz Solidarnościowy zrealizowane w 2023 r. stanowiły zaś 1,2 % wydatków budżetowych wykonanych w 2023 r. i w odniesieniu do wielkości przyjętej w ustawie budżetowej były wyższe o 2,4 tys. zł. Wskaźnik opłacania składki na Fundusz Pracy obowiązujący w wysokości 2,45 % został wykonany w wysokości 1,85 %, co wynikało ze zwiększonego udziału w strukturze zatrudnienia osób w wieku uprawniającym do zwolnienia z opłacania składek oraz wyłączenia obowiązku opłacania składek za zatrudnionych pracowników powracających z urlopu macierzyńskiego, urlopu na warunkach urlopu macierzyńskiego, urlopu rodzicielskiego lub urlopu wychowawczego w okresie 36 miesięcy, począwszy od pierwszego miesiąca po powrocie z tego urlopu.

Podróże służbowe krajowe i zagraniczne

Środki budżetowe wydatkowane na podróże służbowe należą w NIK do wydatków bezpośrednio związanych z realizacją zadań statutowych. Wydatki określone na ten cel w ustawie budżetowej w wysokości 6285,0 tys. zł zostały wykonane w kwocie 6887,7 tys. zł i stanowiły 1,9 % ogólnego budżetu NIK.

Wydatki na podróże służbowe w stosunku do poprzedniego roku były wyższe o 1546,5 tys. zł, tj. o 29,0 %.

Zrealizowane wydatki na podróże służbowe krajowe w kwocie 6395,2 tys. zł były wyższe od założonych w ustawie budżetowej o 895,2 tys. zł, tj. o 16,3 %. Od 28 lipca 2022 r. nastąpił wzrost diety do 38 zł, a od 1 stycznia 2023 roku nastąpiło ponowne podwyższenie do 45 zł diety za dobę w krajowej podróży służbowej, tj. finalnie o 15 %, co dobitnie przełożyło się na wzrost poniesionych wydatków w tym obszarze. Dodać należy, że wnioski wyjazdowe każdorazowo są indywidualnie analizowane przez pryzmat gospodarności i zgodnie z rachunkiem ekonomicznym, z uwzględnieniem okoliczności i uwarunkowań podróży.

Zrealizowane wydatki na podróże służbowe zagraniczne w kwocie 492,5 tys. zł były niższe od założonych w ustawie budżetowej o 292,5 tys. zł, tj. o 37,3 %. Kontrola kosztów podróży zagranicznych odbywa się ze szczególną uwagą w stosunku do zasadności i liczebności składu poszczególnych delegacji zagranicznych.

Grupa wydatków bieżących jednostki

Ta grupa wydatków stanowiła w 2023 r. 9,2 % budżetu NIK. Środki wydatkowane na ten cel w 2023 r. w wysokości 32 820,8 tys. zł, były mniejsze od założonych w ustawie budżetowej o 3927,2 tys. zł. Suma zrealizowanych wydatków stanowi 89,3 % planu po zmianach.

W NIK są planowane i realizowane działania oszczędnościowe, a także systematycznie dokonywana jest analiza kosztów utrzymania. Zgodnie z art. 44 ust 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wydatki są dokonywane w sposób celowy i oszczędny z zachowaniem zasady uzyskania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Jednostki organizacyjne NIK są zobligowane i dyscyplinowane do efektywnego wykorzystywania środków przeznaczonych na ich merytoryczne zadania. W ramach wygoszodarowanych w trakcie roku wolnych środków, na podstawie decyzji Prezesa NIK, dokonywane były przeniesienia między paragrafami klasyfikacji wydatków budżetowych, m.in. na wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający, podróże służbowe krajowe, składki na ubezpieczenia społeczne, szkolenia pracowników, wydatki inwestycyjne dotyczące obiektów zabytkowych.

W § 4000 *Grupa wydatków bieżących jednostki* planuje się środki, które są klasyfikowane w toku dokonywania wydatków w poszczególnych paragrafach ujętych do sfinansowania z planu tego paragrafu (tj. w paragrafach: 4210, 4220, 4260, 4280, 4300, 4340, 4360, 4380, 4390, 4400).

²³⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1230.

Największy udział w Grupie wydatków bieżących jednostki w 2023 r. miały nakłady na zakup usług pozostałych (51,9 %), m.in. usługi informatyczne; usługi komunalne; opłaty radiofoniczne, monitoring, konwój, koszty i prowizje bankowe. Drugą pod względem wielkości pozycję stanowiły wydatki na zakup energii (18,5 %). Kolejnymi pozycjami w tej grupie były: zakup materiałów i wyposażenia (17,3 %), opłaty z tytułu zakupu usług telekomunikacyjnych (5,9 %). Pozostałe pozycje wydatków stanowią w strukturze udział od 2,9 % do 0,1 %.

Pozostałe wydatki bieżące

Grupa pozostałych wydatków bieżących w 2023 r. obejmowała 15 pozycji planu wydatków, w tym: honoraria, wpłaty na PFRON, wynagrodzenia bezosobowe, zakup usług remontowych, różne opłaty i składki, odpisy na Zakładowy Fundusz Świadczeń Socjalnych, podatek od nieruchomości, pozostałe podatki na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, opłaty na rzecz budżetu państwa, opłaty na rzecz budżetów jednostek samorządu terytorialnego, składki do organizacji międzynarodowych, pozostałe odsetki, koszty postępowania sądowego i prokuratorskiego, szkolenia pracowników, wpłaty na PPK finansowane przez podmiot zatrudniający.

Wydatki określone w ustawie budżetowej w wysokości 14 346,0 tys. zł zostały wykonane w kwocie 16 701,7 tys. zł i stanowiły 4,7 % budżetu NIK.

Nakłady na usługi remontowe ponoszono w celu zabezpieczenia przed niszczeniem i utrzymania majątku skarbu państwa w należytych stanie. Stanowiły one w 2023 r. 23,5 % pozostałych wydatków bieżących. Plan finansowy wg ustawy budżetowej na rok 2023 ustalony w wysokości 4308,0 tys. zł został w trakcie roku budżetowego zwiększony o 25,2 tys. zł. Zakres remontów obejmował min. odnowienie pomieszczeń Delegatury NIK w Białymstoku, remont pomieszczeń biurowych w siedzibie Delegatury NIK w Gdańsku, remont elewacji tarasu w Delegaturze NIK w Łodzi. Zrealizowano wydatki w wysokości 3916,7 tys. zł tj. 90,4 % planu po zmianach.

Tabela nr 3. Struktura zrealizowanych wydatków na prace remontowo-budowlane oraz naprawy i konserwacje w 2023 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4
I	Prace remontowo-budowlane	3 087,2	78,8
1.	Odnowienie pomieszczeń Delegatury NIK w Białymstoku	696,7	17,8
2.	Remont pomieszczeń biurowych w siedzibie Delegatury NIK w Gdańsku	597,9	15,3
3.	Prace remontowo-budowlane w budynkach NIK w Warszawie i Delegaturach NIK w Bydgoszczy, Krakowie, Lublinie oraz Wrocławiu	470,0	12,0
4.	Remont elewacji i tarasu w Delegaturze NIK w Łodzi	387,5	9,9
5.	Remont i konserwacja klatek schodowych i korytarzy w budynku B NIK w Warszawie	347,0	8,8
6.	Drobne roboty remontowe, bieżące konserwacje i usuwanie awarii w NIK w Warszawie, OS Goławice i delegaturach	225,9	5,8
7.	Remont zasilania awaryjnego do podtrzymywania napięcia dla urządzeń eksploatowanych w strefie ochronnej II	53,0	1,3
8.	Pozostałe (m.in. naprawa oświetlenia awaryjnego i ewakuacyjnego oraz konserwacja posadzki kamiennej w budynkach NIK w Warszawie, remont garaży w Delegaturach NIK w Krakowie i Łodzi	309,2	7,9
II	Naprawy i konserwacja sprzętu i środków transportu	829,5	21,2
	Ogółem	3 916,7	100,0

IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2023

Na wykonanie robót remontowo-budowlanych w 2023 r. przeznaczone zostały środki w wysokości 3087,2 tys. zł.

W grupie pozostałe wydatki bieżące w § 4700 *Szkolenia pracowników niebędących członkami służby cywilnej*, plan finansowy określony w ustawie budżetowej w wysokości 1768,0 tys. zł w trakcie roku budżetowego został zwiększony na sfinansowanie dodatkowych potrzeb szkoleniowych zgłoszonych przez jednostki dotyczących w szczególności przygotowania kontroli, prowadzenia czynności dowodowych, sporządzania dokumentów pokontrolnych, efektywnego pozyskiwania i analizy danych oraz systemowych działań rozwojowych wynikających z przyjętej przez NIK *Strategii na lata 2021–2024*. Środki wydatkowane na ten cel w 2023 r. w wysokości 1824,0 tys. zł, były wyższe od założonych w ustawie budżetowej o 56,0 tys. zł.

Plan finansowy, według ustawy budżetowej na rok 2023 w § 4170 *Wynagrodzenia bezosobowe* określony w wysokości 931,0 tys. zł, został zmniejszony w trakcie roku budżetowego o 183,2 tys. zł. Wydatki zostały wykonane w kwocie 668,9 tys. zł i stanowiły 89,5 % planu po zmianach.

Przeniesienie środków wynikało z realizacji zadań obejmujących sporządzanie opinii przez podmioty prowadzące działalność gospodarczą, a nie jak pierwotnie planowano przez osoby fizyczne. Poniesiono również mniejsze wydatki na wynagrodzenia za udział w posiedzeniach kolegiów (Kolegium NIK w 2023 r. pracowało w okrojonym, w stosunku do lat poprzednich, składzie).

Wydatki majątkowe

W 2023 r. zrealizowane zostały wydatki majątkowe w wysokości 11 074,7 tys. zł. Suma zrealizowanych wydatków stanowi 69,0 % planu po zmianach.

Tabela nr 4. Struktura wydatków majątkowych w 2023 r.

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4
I.	Zakup gotowych składników majątkowych, z tego:	7 939,9	71,7
1.	Sprzęt komputerowy	4 826,8	43,6
2.	Urządzenia techniczne	846,6	7,7
3.	Transport	126,5	1,1
4.	Wyposażenie	233,8	2,1
5.	Wartości niematerialne i prawne	1 906,2	17,2
II.	Nakłady na adaptację i modernizację obiektów NIK, z tego:	3 134,8	28,3
1.	Przebudowa ogrodzenia terenu posesji, wymiana okien dachowych w budynku B, rozbudowa systemu sygnalizacji pożarowej w Delegaturze NIK w Katowicach	947,7	8,6
2.	Przebudowa pomieszczeń biurowych i archiwum oraz wymiana oświetlenia w pokojach w Delegaturze NIK w Szczecinie	363,1	3,3
3.	Wykonanie instalacji fotowoltaiki do 50kWp w Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach	344,0	3,1
4.	Wymiana okien w budynku Delegatury NIK w Zielonej Górze	338,2	3,1
5.	Modernizacja ogrodzenia w części zachodniej i północnej wraz z bramą wjazdową w Delegaturze NIK w Rzeszowie	302,0	2,7
6.	Wymiana klimatyzacji w serwerowni, przebudowa pomieszczenia socjalnego, wymiana centrali p.poż wraz z wymianą czujek w Delegaturze NIK w Poznaniu	194,4	1,8
7.	Modernizacja SSWiN oraz CCTV w Ośrodku Szkoleniowym NIK w Goławicach oraz w budynku NIK w Warszawie, budowa systemu CCTV w Delegaturze NIK w Kielcach	165,1	1,5

Lp.	Wyszczególnienie	Wydatki (w tys. zł)	Struktura (w %)
1	2	3	4
8.	Modernizacja dźwigu osobowego zainstalowanego w budynku NIK w Warszawie przy ul. Filtrowej 57 w Warszawie	126,7	1,1
9.	Wymiana oświetlenia w budynku NIK w Warszawie przy ul. Krzywickiego 9	93,5	0,8
10.	Pozostałe (m.in. modernizacja oświetlenia awaryjnego i systemu klimatyzacji, rozbudowa istniejącej sieci komputerowej LAN)	260,1	2,3
Ogółem		11 074,7	100,0

5. Zamówienia publiczne udzielane przez NIK

W 2023 r. NIK udzielała zamówień powyżej kwoty 130 000 zł zgodnie z ustawą z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych²³⁸.

W 2023 r. przeprowadzono 52 postępowania o udzielenie zamówienia zakończone udzieleniem 68 zamówień na łączną wartość 46 915 344,94 zł brutto, w tym:

- 20 zamówień na dostawy o łącznej wartości 25 472 195,27 zł brutto,
- 38 zamówień na usługi o łącznej wartości 16 435 201,36 zł brutto,
- 10 zamówień na roboty budowlane o łącznej wartości 5 007 948,31 zł brutto.

Tabela nr 5. Zamówienia udzielone przez NIK w 2023 r. (największe pod względem wartości zawartych umów)

Lp.	Przedmiot zamówienia	Rodzaj	Tryb	Wartość umowy/łączna wartość umów zawartych w postępowaniu (zł brutto)
1.	Dostawa energii elektrycznej* (okres realizacji umów – 17 miesięcy)	Dostawa	Przetarg nieograniczony	12 934 187,00
2.	Dostawa energii elektrycznej (okres realizacji umowy – 6 miesięcy)	Dostawa	Zamówienie z wolnej ręki	4 875 586,00
3.	Świadczenie usług transmisji danych w Sieci WAN oraz dostępu do Internetu (okres realizacji umowy – 36 miesięcy)	Usługa	Przetarg nieograniczony	4 720 411,59
4.	Ubezpieczenie na życie pracowników NIK i ich członków rodzin (okres realizacji umowy – 36 miesięcy)	Usługa	Przetarg nieograniczony	4 659 886,80
5.	Modernizacja Sieci WLAN (okres realizacji umowy – 48 miesięcy)	Dostawa	Przetarg nieograniczony	2 942 784,84
6.	Subskrypcja Systemu Informacji Prawnej (okres realizacji umowy – 36 miesięcy)	Usługa	Przetarg nieograniczony	1 549 800,00
7.	Przeglądy i naprawy urządzeń klimatyzacyjnych i wentylacyjnych* (okres realizacji umów – 34 miesiące)	Usługa	Przetarg nieograniczony	1 245 561,00
8.	Przebudowa ogrodzenia terenu posesji w Delegaturze NIK w Katowicach	Robota budowlana	Podstawowy bez negocjacji	928 998,95

²³⁸ Dz. U. z 2023 r. poz. 1605, ze zm.

IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2023

Lp.	Przedmiot zamówienia	Rodzaj	Tryb	Wartość umowy/łączna wartość umów zawartych w postępowaniu (zł brutto)
9.	Modernizacja systemu zdalnego dostępu	Dostawa	Podstawowy bez negocjacji	762 600,00
10.	Remont dachu i tarasów w budynku Delegatury NIK w Kielcach	Robota budowlana	Podstawowy bez negocjacji	750 329,65
11.	Dostawa Systemu klasy ITSM	Dostawa	Podstawowy bez negocjacji	729 107,99

* Postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego przeprowadzone zostało z możliwością składania ofert częściowych, wyniku czego zawarte zostały umowy odrębnie na poszczególne części zamówienia.

W 2023 r. NIK przeprowadziła postępowania zakończone udzieleniem zamówień w następujących trybach:

- 1) zamówienia o wartości równej lub przekraczającej progi unijne:
 - przetarg nieograniczony (17 zamówień), co stanowi 25 % wszystkich udzielonych zamówień,
 - zamówienia z wolnej ręki (1 zamówienie), co stanowi 1,5 % wszystkich udzielonych zamówień,
- 2) zamówienia o wartości mniejszej niż progi unijne – tryb podstawowy (50 zamówień, w tym 2 zamówienia z uwzględnieniem przepisów właściwych dla usług społecznych), co stanowi 73,5 % wszystkich zamówień.

Jak wynika z powyższego, 98,5 % zamówień publicznych NIK udzieliła w konkurencyjnych trybach ustawowych. Natomiast okoliczność zastosowania trybu niekonkurencyjnego, tj. zamówienia z wolnej ręki, spowodowana była wystąpieniem wyjątkowej sytuacji niewynikającej z przyczyn leżących po stronie Zamawiającego, której nie mógł on przewidzieć. Z uwagi na przedmiot zamówienia, wymagane było natychmiastowe wykonanie zamówienia, a jednocześnie nie można było zachować terminów określonych dla innych trybów udzielenia zamówienia. Szczegółową strukturę trybów, w jakich udzielono zamówień, prezentują tabele 6 i 7.

Tabela nr 6. Udzielone w 2023 r. zamówienia, których wartość nie przekroczyła progów unijnych, tj. 140 000 euro dla dostaw i usług (750 000 euro dla usług społecznych) oraz 5 382 000 euro dla robót budowlanych²³⁹

Tryb udzielenia zamówienia	Dostawy		Usługi		Roboty budowlane	
	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)
Tryb podstawowy	16	4 719 637,43	24	3 772 707,57	10	5 007 948,31

Tabela nr 7. Udzielone w 2023 r. zamówienia, których wartość przekroczyła progi unijne, tj. 140 000 euro dla dostaw i usług

Tryb udzielenia zamówienia	Dostawy		Usługi	
	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)	Liczba zamówień	Wartość umów (zł brutto)
Przetarg nieograniczony	3	15 876 971,84	14	12 662 493,79
Zamówienie z wolnej ręki	1	4 875 586,00	–	–

²³⁹ Progi unijne oraz średni kurs złotego w stosunku do euro (4,4536 zł) zostały określone w obwieszczeniu Prezesa Urzędu zamówień Publicznych z dnia 3 grudnia 2021 r. w sprawie aktualnych progów unijnych, ich równowartości w złotych, równowartości w złotych kwot wyrażonych w euro oraz średniego kursu złotego w stosunku do euro stanowiącego podstawę przeliczania wartości zamówień publicznych oraz konkursów (M.P. Dz. U. z 2021 r. poz. 1177).

6. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym

W 2023 r. NIK realizowała w Funkcji 1 „Zarządzanie państwem” zadanie 1.7.: Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydatkujących środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK, obejmujące następujące podzadania:

- 1.7.1. Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników,
- 1.7.2. Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych raportów dotyczących funkcjonowania państwa,
- 1.7.3. Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej.

Pierwsze dwa podzadania dotyczą działalności kontrolnej NIK. Trzecie podzadanie związane jest ze współpracą międzynarodową i wzmocnieniem systemu kontroli w państwie.

W 2023 r. na realizację ustalonych zadań i podzadań wydatkowane zostały środki budżetowe w kwocie 357 800,4 tys. zł. Wycieńczeń dokonano, ustalając zakres rzeczowy wydatków dla poszczególnych podzadań z uwzględnieniem stanowisk kontrolerskich i administracyjnych, czasu efektywnie przepracowanego, ewidencjonowanego w systemie kadrowym oraz wydatków ewidencjonowanych w systemie finansowo-księgowym.

Tabela nr 8. Wydatki NIK na realizację zadania i podzadań w 2023 r.

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa zadania i podzadania	Plan na 2023 r. wg ustawy budżetowej (w tys. zł)	Plan po zmianach (w tys. zł)	Wykonanie (w tys. zł)	Struktura (w %)
1.7.	Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydatkujących środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK	367 956	367 956	357 800,4	100,00
1.7.1.	Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników	355 158	356 185	350 711,5	98,02
1.7.2.	Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych raportów dotyczących funkcjonowania państwa	1 919	1 931	928,7	0,26
1.7.3.	Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej	10 879	9 840	6 160,2	1,72

W 2023 r. proces finansowania poszczególnych działań przebiegał zgodnie z założeniami. Na zmiany planu wydatków miały wpływ: zmiana liczby kontrolowanych jednostek oraz pracochłonność w ramach poszczególnych kontroli a także przeprowadzenie kontroli doraźnych, których liczba na etapie planowania nie była możliwa do określenia. Niektóre zaplanowane kontrole w 2023 r. są kontynuowane w 2024 r.

Niższa niż zakładano wartość mierników w podzadaniach 1.7.2. oraz 1.7.2.2. wynika z faktu, iż od września 2023 r. do końca grudnia 2023 r. nie odbyło się żadne posiedzenie Kolegium NIK ze względu na brak wystarczającego składu Kolegium do podejmowania stanowiska w drodze uchwał. Okoliczność ta wpłynęła zarówno na zmniejszenie liczby dokumentów przedstawionych Sejmowi RP oraz liczby zatwierdzonych informacji o wynikach kontroli w stosunku do pierwotnie założonego planu. W przypadku działania 1.7.3.2., mniejsza wartość zrealizowanego miernika, wynika przede wszystkim z faktu, że nie odbyły się 83 posiedzenia komisji sejmowych w 2023 r.

IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2023

Tabela nr 9. Zadania, cele i mierniki NIK w 2023 r.

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/podzadania/działania	Cel	Nazwa miernika	Plan 2023 r.	Wykonanie w 2023 r.
1.7.	Ocena działalności organów administracji publicznej, Narodowego Banku Polskiego oraz jednostek organizacyjnych wydających środki publiczne z punktu widzenia ustawowych kryteriów NIK	Wspieranie działań wpływających na sprawne funkcjonowanie państwa i pozytywne oddziaływanie na skuteczność wykonywania zadań finansowanych ze środków publicznych	Procent wydatków publicznych poddanych badaniu w danym roku w ramach kontroli wykonania budżetu państwa Odsetek wniosków pokontrolnych przyjętych do realizacji przez adresatów wystąpień pokontrolnych	≥15 % > 60 %	19 % 83,6 %
1.7.1	Przygotowanie i wykonanie kontroli oraz upublicznienie ich wyników	Dostarczenie Sejmowi, organom władzy publicznej oraz kierownikom kontrolowanych podmiotów wiarygodnych ocen i informacji niezbędnych do doskonalenia funkcjonowania administracji państwowej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne lub korzystających ze środków publicznych	Liczba wniosków przyjętych do realizacji do liczby wystąpień pokontrolnych	≥1,5	2,3
1.7.1.1.	Przeprowadzanie kontroli (wykonania budżetu państwa, planowanych, doraźnych)	Ocena wiarygodności rozliczeń oraz prawidłowości transakcji leżących u ich podstaw u wybranych dysponentów trzeciego i drugiego stopnia, dysponentów głównych oraz w wybranych samorządach terytorialnych	Liczba wystąpień pokontrolnych przedstawiających oceny kontrolowanej działalności (kontrole wykonania budżetu państwa, planowe, doraźne)	≥1 800	1 873
1.7.1.4.	Centralne wspomaganie procesu kontroli	Osiągnięcie należytego poziomu jakości rezultatów czynności kontrolnych poprzez merytoryczne wspomaganie procesów kontrolnych w aspekcie prawnym i metodycznym (opinie, recenzje)	Suma liczby wydanych opinii i recenzji do projektów programów kontroli i informacji o wynikach kontroli oraz liczby uchwał Kolegium NIK i komisji rozstrzygających	≥1 300	1 900

IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2023

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/pod zadania/działania	Cel	Nazwa miernika	Plan 2023 r.	Wykonanie w 2023 r.
1.7.1.5.	Planowanie strategiczne i zarządzanie procesami kontrolnymi	Planowanie strategiczne i operacyjne oraz koordynowanie procesów kontrolnych	Przyjęcie przez Kolegium NIK Sprawozdania z działalności NIK oraz uchwalenie planu pracy NIK na kolejny rok	w terminie	w terminie
1.7.1.6.	Podnoszenie kwalifikacji zawodowych kontrolerów	Podniesienie poziomu wiedzy, umiejętności i kompetencji niezbędnych do efektywnego wykonywania czynności kontrolnych.	Procent kontrolerów objętych oceną okresową, uczestniczących w ciągu roku w co najmniej jednym szkoleniu specjalistycznym	>90 %	100 %
1.7.2.	Przygotowanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej oraz innych raportów dotyczących funkcjonowania państwa	Przekazanie Sejmowi wiarygodnych informacji i opinii niezbędnych przy debacie na temat absolutorium dla Rady Ministrów oraz informacji o wynikach przeprowadzonych kontroli	Liczba dokumentów przedstawionych Sejmowi (Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej, informacje o wynikach przeprowadzonych kontroli, inne opracowania)	≥140	110
1.7.2.1.	Opracowywanie analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej	Dokonanie analizy i syntezy rezultatów kontroli wykonania budżetu państwa oraz dokonanie oceny wykonania założeń polityki pieniężnej państwa	Terminowość przygotowania Analizy wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej	w terminie	w terminie
1.7.2.2.	Opracowanie i przedstawienie raportów dotyczących funkcjonowania państwa w określonych sektorach, przygotowanych z wykorzystaniem wyników kontroli	Dokonanie i przedstawienie w dokumencie analitycznym syntezy wyników przeprowadzonych kontroli zawartych w planie pracy NIK, bądź syntezy w obszarach istotnych dla funkcjonowania Państwa	Liczba informacji o wynikach kontroli	≥150	138
1.7.3.	Wykonywanie niekontrolnych funkcji naczelnego organu kontroli państwowej	Zwiększenie wpływu NIK jako naczelnego organu kontroli państwowej na system kontroli w państwie	Liczba informacji i wzmianek w mediach o działalności i kontrolach NIK	>12 000	23 166

IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA ROK 2023

Kod klasyfikacji zadaniowej	Nazwa funkcji/zadania/podzadania/działania	Cel	Nazwa miernika	Plan 2023 r.	Wykonanie w 2023 r.
1.7.3.1.	Współpraca międzynarodowa	Wymiana wiedzy i doświadczeń oraz prowadzenie kontroli równoległych – poprzez współpracę z NOK innych krajów, ETO, organizacjami międzynarodowymi; audyt organizacji międzynarodowych	Liczba zdarzeń w ramach współpracy międzynarodowej (spotkania, seminaria, podpisane porozumienia i umowy, raporty z międzynarodowych kontroli równoległych i audytu organizacji międzynarodowych)	>150	214
1.7.3.2.	Realizacja zadań niekontrolnych wykonywanych na rzecz Sejmu oraz innych organów państwa	Przygotowanie rocznego sprawozdania oraz udział w posiedzeniach komisji i rządowych zespołach problemowych	Odsetek zaproszeń na posiedzenia komisji i podkomisji sejmowych przyjętych przez NIK	≥55 %	51 %
1.7.3.3.	Współpraca z innymi organami kontroli w państwie	Wzmocnienie więzi instytucjonalnej z wybranymi podmiotami wykonującymi czynności kontrolne w państwie poprzez wymianę informacji i koordynowanie działań – zgodnie z zawartymi umowami	Liczba kontroli wspólnych i zleconych przez NIK	≥70	245
1.7.3.4.	Wzmacnianie systemu kontroli w państwie	Wzmocnienie skuteczności i efektywności czynności kontrolnych i badań audytowych w Polsce poprzez prace nad metodyką oraz upowszechnianie rezultatów	Liczba referatów prezentowanych na konferencjach krajowych oraz publikacji dotyczących audytu i kontroli opublikowanych w wydawnictwach krajowych lub zagranicznych, autorstwa pracowników NIK	>45	56

ZAŁĄCZNIKI



Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. (P/23/001), przeprowadzonych w roku 2023 u dysponentów części budżetu państwa



Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zakończonych informacją o ich wynikach, zatwierdzonych przez Prezesa NIK do 31 marca 2024 r.



Wykaz kontroli doraźnych zakończonych wystąpieniem pokontrolnym w 2023 r. i informacją o ich wynikach, zatwierdzoną do 31 marca 2024 r.

Załącznik nr 1

Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. (P/23/001), przeprowadzonych w roku 2023 u dysponentów części budżetu państwa.

Lp.	Tytuł
1.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 05 – Naczelny Sąd Administracyjny.
2.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 13 – Instytut Pamięci Narodowej – Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
3.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu sądów powszechnych w 2022 r.
4.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 16 – Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.
5.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 19 – Budżet, finanse publiczne i instytucje finansowe oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Reprywatyzacji.
6.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 20 – Gospodarka oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji.
7.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 21 – Gospodarka morska, 22 – Gospodarka wodna, 39 – Transport i 69 – Żegluga śródlądowa oraz wykonanie planu finansowego Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg.
8.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 25 – Kultura fizyczna, części 40 – Turystyka oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Rozwoju Kultury Fizycznej.
9.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 27 – Informatyzacja oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców.
10.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 28 – Szkolnictwo wyższe i nauka, 30 – Oświata i wychowanie oraz części 90 – Akademia Kopernikańska.
11.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 29 – Obrona narodowa oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Modernizacji Sił Zbrojnych i Zakładu Inwestycji Organizacji Traktatu Północnoatlantyckiego.
12.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach 31 – Praca, 44 – Zabezpieczenie społeczne i 63 – Rodzina oraz planów finansowych Funduszu Pracy i Funduszu Solidarnościowego.
13.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach 32 – Rolnictwo, 33 – Rozwój wsi, 62 – Rybołówstwo.
14.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 37 – Sprawiedliwość oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Pomocy Pokrzywdzonym oraz Pomocy Postpenitencjarnej – Funduszu Sprawiedliwości i Funduszu Aktywizacji Zawodowej Skazanych oraz Rozwoju Przywiąziennych Zakładów Pracy.
15.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w częściach 41 – Środowisko oraz 51 – Klimat.
16.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Policji.
17.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 46 – Zdrowie oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Medycznego.
18.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 48 – Gospodarka złożami kopalin oraz 55 – Aktywa państwowe.
19.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 66 – Rzecznik Praw Pacjenta oraz wykonanie planu Finansowego Funduszu Kompensacyjnego Szczepień Ochronnych.
20.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 72 – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego oraz wykonanie planów finansowych Funduszu Emerytalno-Rentowego i Funduszu Administracyjnego.

Lp.	Tytuł
21.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 73 – Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz planów finansowych: Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, Funduszu Emerytur Pomostowych, Zakładu Ubezpieczeń Społecznych – państwowej osoby prawnej.
22.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 82 – Subwencje ogólne dla jednostek samorządu terytorialnego oraz w części 84 – Środki własne Unii Europejskiej.
23.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/02 – Województwo dolnośląskie.
24.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/04 – Województwo kujawsko-pomorskie.
25.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/06 – Województwo lubelskie.
26.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/08 – Województwo lubuskie.
27.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/10 – Województwo łódzkie.
28.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/12 – Województwo małopolskie.
29.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/14 – Województwo mazowieckie.
30.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/16 – Województwo opolskie.
31.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/18 – Województwo podkarpackie.
32.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/20 – Województwo podlaskie.
33.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/22 – Województwo pomorskie.
34.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/24 – Województwo śląskie.
35.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/26 – Województwo świętokrzyskie.
36.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/28 – Województwo warmińsko-mazurskie.
37.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/30 – Województwo wielkopolskie.
38.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 85/32 – Województwo zachodniopomorskie.
39.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie budżetu państwa w 2022 r. w części 88 – Powszechne jednostki organizacyjne prokuratury.
40.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2022 r. planów finansowych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa i Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.
41.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa, realizacja zadań finansowanych z udziałem środków z budżetu Unii Europejskiej.
42.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych.
43.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej.
44.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie.
45.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Urzędu Dozoru Technicznego.
46.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości.
47.	Informacja o wynikach kontroli Wykonanie w 2022 r. planu finansowego Polskiej Agencji Kosmicznej oraz realizacja programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej.

Załącznik nr 2

Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zakończonych informacją o ich wynikach, zatwierdzonych przez Prezesa NIK od 1 stycznia 2023 r. do 31 marca 2024 r.²⁴⁰

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	Jednostka organizacyjna NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
1.	Udostępnianie informacji publicznej przez jednostki administracji rządowej	P/22/003	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	Sprawozdanie 2022 r. ²⁴¹
2.	Udostępnianie osobom z niepełnosprawnościami mieszkań z komunalnych zasobów mieszkaniowych gmin	P/22/004	Departament Administracji Publicznej	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	Sprawozdanie 2022 r.
3.	Funkcjonowanie służby cywilnej i służby zagranicznej	P/22/005	Departament Administracji Publicznej	Administracja publiczna	57
4.	Funkcjonowanie systemu informatycznego Centralnej Ewidencji Pojazdów i Kierowców (CEPiK 2.0) oraz zarządzanie Funduszem Celowym CEPiK	P/23/004	Departament Administracji Publicznej	Informatyzacja	100
5.	Działania Krajowej Administracji Skarbowej w celu ograniczenia szarej strefy w Internecie	P/22/006	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	Sprawozdanie 2022 r.
6.	Realizacja zadań finansowanych z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19	P/22/007	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	46
7.	Prawidłowość i skuteczność postępowań kontrolnych, podatkowych i egzekucyjnych organów Krajowej Administracji Skarbowej	P/22/010	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	50
8.	Analiza wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2022 r.	P/23/001 P/23/002	Departament Budżetu i Finansów	Budżet	Sprawozdanie 2022 r. ²⁴²
9.	Organizacja i polityka kadrowa Służby Celno-Skarbowej	P/23/008	Departament Budżetu i Finansów	Budżet	51
10.	Zmiany podatkowe w ramach Polskiego Ładu oraz tarcz antyinflacyjnych	P/23/010	Departament Budżetu i Finansów	Finanse publiczne	55
11.	Efekty wybranych działań państwa podejmowanych w celu łagodzenia skutków epidemii w gospodarce	P/21/018	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	81
12.	Wspieranie inwestycji o istotnym znaczeniu dla gospodarki	P/22/011	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	78

²⁴⁰ W przypadku kontroli *Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych* (P/23/049) Prezes NIK odstąpił od sporządzenia informacji o wynikach tej kontroli. Omówienie ustaleń kontroli str. 49.

²⁴¹ Kontrole planowe zakończone informacją o wynikach kontroli zatwierdzoną przez Prezesa NIK w I kwartale 2023 r. i omówione w *Sprawozdaniu z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022 roku* zostały oznaczone w tabeli jako „Sprawozdanie 2022 r.”.

²⁴² W *Sprawozdaniu z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2023 roku* zamieszczono omówienie aktualnej analizy wykonania budżetu państwa za rok 2023 (P/24/001 i P/24/002).

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	Jednostka organizacyjna NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
13.	Wybrane wydatki spółek z udziałem Skarbu Państwa i fundacji tworzonych przez te spółki oraz gospodarka finansowa i realizacja celów statutowych fundacji tworzonych przez te spółki	P/22/012	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Aktywa państwowe	70
14.	Realizacja działań w zakresie poprawy bezpieczeństwa paliwowego w sektorze naftowym	P/22/013	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Aktywa państwowe	71
15.	Realizacja projektów finansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych	P/22/014	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Gospodarka	Sprawozdanie 2022 r.
16.	Rozwój elektroenergetycznej sieci dystrybucyjnej	P/22/015	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	Energia	79
17.	System szkolenia kandydatów na kierowców	P/21/033	Departament Infrastruktury	Transport	147
18.	Realizacja Krajowego Programu Kolejowego w zakresie budowy systemów ERTMS/ETCS na liniach kolejowych zarządzanych przez PKP PLK S.A.	P/22/021	Departament Infrastruktury	Transport	149
19.	Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast	P/22/023	Departament Infrastruktury	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	Sprawozdanie 2022 r.
20.	Budowa Muzeum Historii Polski	P/22/018	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Sprawozdanie 2022 r.
21.	Gospodarka majątkowa i finansowa spółek radiofonii publicznej	P/22/020	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Sprawozdanie 2022 r.
22.	Kształcenie dzieci cudzoziemców w polskich szkołach	P/23/021	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Oświata i wychowanie	110
23.	Finansowanie kinematografii	P/23/022	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	103
24.	Funkcjonowanie Muzeum Narodowego w Warszawie	P/23/023	Departament Nauki, Oświaty i Dziedzictwa Narodowego	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	104
25.	Tworzenie w Siłach Zbrojnych RP wymagań dla pozyskiwanych z rynku produktów gotowych	P/22/025	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	117

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	Jednostka organizacyjna NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
26.	Poziom integracji obrazu rozpoznanej przestrzeni powietrznej w wymiarze sojusznicy i narodowym – TAJNA	P/22/026	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	116
27.	Proces przygotowania Sił Zbrojnych RP do przyjęcia na wyposażenie samolotu F-35 – POUFNA	P/22/027	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	117
28.	Pozyskanie i wdrożenie na potrzeby Sił Zbrojnych RP Bezzałogowego Systemu Rozpoznawczo-Uderzeniowego średniego zasięgu zakupionego w 2021 roku – ZASTRZEŻONA	P/23/026	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	117
29.	Zabezpieczenie potrzeb szkoleniowych jednostek wojsk lądowych w ośrodkach i centrach szkolenia poligonowego – ZASTRZEŻONA	P/23/027	Departament Obrony Narodowej	Obrona narodowa	117
30.	Organizacja i funkcjonowanie ochrony wybranych siedzib organów władzy publicznej – ZASTRZEŻONA	P/22/028	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	119
31.	Przygotowanie państwa na zagrożenia związane z działaniami hybrydowymi	P/22/029	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	119
32.	Funkcjonowanie posterunków Policji	P/23/029	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Sprawy wewnętrzne	121
33.	Zadania z zakresu rehabilitacji zawodowej i społecznej realizowane przez samorządy województw	P/22/032	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	Sprawozdanie 2022 r.
34.	Dochodzenie składek przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych	P/23/032	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Zabezpieczenie społeczne	135
35.	Udzielanie pomocy na usamodzielnienie wychowankom placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz rodzinnych form pieczy zastępczej	P/23/033	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rodzina	132
36.	Rozwój systemu opieki nad dziećmi do lat 3, w tym realizacja Programu „Maluch+”	P/23/034	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	Rodzina	131
37.	Zasady dzierżawy i sprzedaży nieruchomości rolnych Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa	P/22/035	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	128
38.	Realizacja procesu informatyzacji w Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	P/22/036	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rozwój wsi	Sprawozdanie 2022 r.
39.	Realizacja przez Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa prawa pierwokupu i nabycia nieruchomości rolnych oraz udziałów i akcji w spółkach kapitałowych	P/22/037	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	Sprawozdanie 2022 r.

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	Jednostka organizacyjna NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
40.	Funkcjonowanie państwowych instytutów badawczych nadzorowanych przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi	P/23/035	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Rolnictwo	130
41.	Realizacja Programu kształtowania zasobów wodnych na terenach rolniczych	P/23/036	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	Gospodarka wodna	88
42.	Ochrona przeciwpożarowa w parkach narodowych	P/21/052	Departament Środowiska	Środowisko	142
43.	Funkcjonowanie spółki Polskie Domy Drewniane SA	P/22/038	Departament Środowiska	Środowisko	Sprawozdanie 2022 r.
44.	Postępowanie z zakaźnymi odpadami medycznymi, w tym odpadami wytworzonymi w związku z przeciwdziałaniem COVID-19	P/22/039	Departament Środowiska	Środowisko	144
45.	Gospodarowanie jeziorami stanowiącymi wody publiczne	P/22/040	Departament Środowiska	Gospodarka wodna	Sprawozdanie 2022 r.
46.	Funkcjonowanie Agencji Badań Medycznych	P/22/045	Departament Zdrowia	Zdrowie	160
47.	Zlecanie usług medycznych przez szpitale publiczne	P/22/046	Departament Zdrowia	Zdrowie	Sprawozdanie 2022 r.
48.	Zasoby kadry medycznej w systemie ochrony zdrowia	P/22/047	Departament Zdrowia	Zdrowie	Sprawozdanie 2022 r.
49.	Funkcjonowanie szpitali powiatowych	P/22/048	Departament Zdrowia	Zdrowie	Sprawozdanie 2022 r.
50.	Dostępność do opieki stomatologicznej finansowanej ze środków publicznych	P/23/043	Departament Zdrowia	Zdrowie	161
51.	Wpływ Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa oraz Dyrektywy 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk naturalnych oraz dzikiej fauny i flory na gospodarkę leśną prowadzoną w Puszczy Białowieskiej	P/21/061	Delegatura w Białymstoku	Środowisko	141
52.	Wykorzystanie infrastruktury sieci szerokopasmowej województwa podlaskiego wybudowanej w ramach PO Polska Wschodnia	P/22/049	Delegatura w Białymstoku	Informatyzacja	95
53.	Przyznawanie rekompensat i odszkodowań podmiotom funkcjonującym na obszarze objętym czasowym zakazem przebywania	P/23/048	Delegatura w Białymstoku	Budżet	56
54.	Nadzór właścicielski nad spółkami z udziałem jednostek samorządu terytorialnego oraz wpływ zobowiązań spółek na zadłużenie samorządów w województwie kujawsko-pomorskim	P/22/050	Delegatura w Bydgoszczy	Finanse publiczne	Sprawozdanie 2022 r.
55.	Realizacja wybranych inwestycji w województwach	P/22/052	Delegatura w Bydgoszczy	Finanse publiczne	52

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	Jednostka organizacyjna NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
56.	Wykonywanie gleboznawczej klasyfikacji gruntów	P/22/053	Delegatura w Bydgoszczy	Administracja publiczna	Sprawozdanie 2022 r.
57.	Realizacja przez starostów zadań związanych z nieodpłatnym nabywaniem przez Skarb Państwa mienia należącego do podmiotów nieprzerejestrowanych	P/23/050	Delegatura w Bydgoszczy	Gospodarka	84
58.	Zapewnienie bezpieczeństwa i działalność resocjalizacyjna w zakładach poprawczych, schroniskach dla nieletnich i okręgowych ośrodkach wychowawczych	P/23/051	Delegatura w Bydgoszczy	Sprawiedliwość	124
59.	Gospodarka finansowa Muzeum II Wojny Światowej w Gdańsku	P/22/054	Delegatura w Gdańsku	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	106
60.	Wsparcie dla rodzin przeżywających trudności w okresie pandemii COVID-19	P/22/055	Delegatura w Gdańsku	Rodzina	Sprawozdanie 2022 r.
61.	Ochrona brzegów morskich na Półwyspie Helskim	P/23/052	Delegatura w Gdańsku	Gospodarka morską	91
62.	Ochrona przeciwpowodziowa Żuław	P/23/053	Delegatura w Gdańsku	Gospodarka wodna	92
63.	Realizacja przez organy administracji publicznej zadań w zakresie reglamentacji i kontroli działalności spalarni	P/23/054	Delegatura w Gdańsku	Środowisko	143
64.	Przygotowanie i działanie odpowiedzialnych organów państwa, instytucji i służb w sytuacji zagrożenia i wystąpienia chorób szczególnie niebezpiecznych i wysoce zakaźnych	P/20/062	Delegatura w Katowicach	Zdrowie	154
65.	Dostępność i jakość świadczeń rehabilitacji dla pacjentów po przebytej chorobie COVID-19, finansowanych przez NFZ z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19	P/22/057	Delegatura w Katowicach	Zdrowie	158
66.	Realizacja w latach 2019–2022 (do końca I kwartału) na terenie województwa śląskiego wybranych projektów Krajowego Programu Kolejowego współfinansowanych ze środków Funduszu Spójności UE	P/22/058	Delegatura w Katowicach	Transport	150
67.	Wsparcie dla dużych przedsiębiorstw wydobywających węgiel kamienny udzielone w związku z pandemią COVID-19	P/22/059	Delegatura w Katowicach	Gospodarka	82
68.	Funkcjonowanie szkolnych systemów oceniania osiągnięć edukacyjnych i zachowania uczniów w województwie świętokrzyskim	P/23/059	Delegatura w Kielcach	Oświata i wychowanie	112
69.	Wykrywanie i przeciwdziałanie nielegalnej eksploatacji kopalni	P/23/060	Delegatura w Kielcach	Gospodarka złożami kopalni	83

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	Jednostka organizacyjna NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
70.	Zapewnienie obywatelom miejsc schronienia w budynkach ochronnych na wypadek wystąpienia zagrożenia	P/23/061	Delegatura w Kielcach	Sprawy wewnętrzne	122
71.	Zakup i funkcjonowanie Polskich Kolei Linowych SA.	P/22/065	Delegatura w Krakowie	Aktywa państwowe	Sprawozdanie 2022 r.
72.	Działania na rzecz ograniczenia zanieczyszczeń komunikacyjnych w miastach	P/23/064	Delegatura w Krakowie	Transport	151
73.	Realizacja inwestycji miejskich na terenie województwa lubelskiego	P/22/066	Delegatura w Lublinie	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	Sprawozdanie 2022 r.
74.	Usuwanie nielegalnie składowanych odpadów niebezpiecznych	P/22/067	Delegatura w Lublinie	Środowisko	Sprawozdanie 2022 r.
75.	Inwestycje w obiekty dziedzictwa kulturowego i naturalnego finansowane z Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Lubelskiego na lata 2014–2020	P/22/068	Delegatura w Lublinie	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Sprawozdanie 2022 r.
76.	Finansowanie przedsięwzięć służących rozwojowi elektromobilności w Polsce	P/22/070	Delegatura w Łodzi	Środowisko	Sprawozdanie 2022 r.
77.	Działania zapobiegawcze i naprawcze podejmowane w związku z wystąpieniem szkód w środowisku	P/22/071	Delegatura w Łodzi	Środowisko	142
78.	Obsługa obywateli polskich i cudzoziemców w jednostkach administracji publicznej	P/23/069	Delegatura w Łodzi	Administracja publiczna	59
79.	Wprowadzanie do obrotu nawozów i środków wspomagających uprawę roślin	P/23/070	Delegatura w Łodzi	Rolnictwo	129
80.	Zagospodarowanie i opodatkowanie nierozdysponowanych gruntów Skarbu Państwa w województwie łódzkim	P/23/071	Delegatura w Łodzi	Administracja publiczna	63
81.	Realizacja dochodów własnych przez wybrane gminy	P/23/072	Delegatura w Olsztynie	Budżet	53
82.	Wsparcie rozwoju turystyki ze środków Programu Przedsiębiorcza Polska Wschodnia – Turystyka	P/23/073	Delegatura w Olsztynie	Turystyka	109
83.	Ustalanie, pobieranie i egzekwowanie opłat z tytułu odprowadzania wód opadowych w województwie opolskim	P/23/074	Delegatura w Opolu	Środowisko	145
84.	Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa	P/23/075	Delegatura w Opolu	Aktywa państwowe	72

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Tytuł informacji	Nr kontroli	Jednostka organizacyjna NIK	Dział administracji wg planu pracy	Omówienie kontroli str.
85.	Realizacja przez jednostki samorządu terytorialnego zadań dotyczących udostępniania informacji publicznej	P/22/076	Delegatura w Poznaniu	Administracja publiczna	Sprawozdanie 2022 r.
86.	Zarządzanie oprogramowaniem komputerowym przez administrację publiczną	P/22/082	Delegatura w Poznaniu	Administracja publiczna	64
87.	Podkarpacki System Informacji Przestrzennej (PSIP)	P/22/079	Delegatura w Rzeszowie	Informatyzacja	97
88.	Profilaktyka i leczenie otyłości u osób dorosłych	P/23/080	Delegatura w Rzeszowie	Zdrowie	161
89.	Nadzór właścicielski państwa nad spółkami stocznioowymi	P/22/081	Delegatura w Szczecinie	Gospodarka morską	93
90.	Organizacja i funkcjonowanie nadzoru pedagogicznego w województwie lubuskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim	P/23/082	Delegatura w Szczecinie	Oświata i wychowanie	113
91.	Prawidłowość naliczania i egzekwowania opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wybranych gminach województwa mazowieckiego	P/22/083	Delegatura w Warszawie	Administracja publiczna	Sprawozdanie 2022 r.
92.	Realizacja projektu pn. „Konwersja cyfrowa domów kultury” w wybranych samorządowych jednostkach kultury województwa mazowieckiego	P/22/084	Delegatura w Warszawie	Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego	Sprawozdanie 2022 r.
93.	Gospodarowanie pustostanami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu m.st. Warszawy	P/23/084	Delegatura w Warszawie	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	75
94.	Funkcjonowanie państwowych wyższych szkół zawodowych	P/22/086	Delegatura we Wrocławiu	Szkolnictwo wyższe i nauka	115
95.	Zapewnienie bezpieczeństwa zaopatrzenia w wodę wybranych jednostek samorządu terytorialnego na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych	P/23/087	Delegatura we Wrocławiu	Gospodarka wodna	90
96.	Funkcjonowanie administracji miar	P/23/088	Delegatura we Wrocławiu	Gospodarka	86
97.	Realizacja przez spółki wodne zadań finansowanych ze środków publicznych	P/23/089	Delegatura w Zielonej Górze	Administracja publiczna	65
98.	Wydawanie przez organy wykonawcze gmin decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu	P/23/090	Delegatura w Zielonej Górze	Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo	73

Załącznik nr 3

Wykaz kontroli doraźnych zakończonych wystąpieniem pokontrolnym²⁴³ w 2023 r. lub informacją o ich wynikach, zatwierdzoną do 31 marca 2024 r.

* Kontrole, z których opracowano informacje o wynikach kontroli, oznaczono pogrubieniem.

Lp.	Tytuł kontroli (aktywny link przekierowujący do wyników kontroli w BIP NIK)	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Omówienie kontroli str.
1.	Efekty realizacji przez jednostki samorządu terytorialnego projektów w zakresie usług elektronicznych w ramach Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego na lata 2014–2020	I/22/002/KAP	Departament Administracji Publicznej	Sprawozdanie 2022 r. ²⁴⁴
2.	Realizacja wypłat dodatku węglowego	D/23/501	Departament Budżetu i Finansów Uczestnicy: KBF, LBI, LBY, LGD, LKA, LKI, LKR, LLO, LLU, LOL, LOP, LPO, LRZ, LSZ, LWA, LWR, LZG	48
3.	Likwidacja Kopalni Węgla Kamiennego „Krupiński”	D/22/508	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Uczestnicy: KGP, LKA	82
4.	Pokrycie krajowego zapotrzebowania na surowce energetyczne	I/22/001/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	
5.	Działalność Polskiej Fundacji Narodowej	S/20/004/KGP	Departament Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji	70
6.	Planowanie i realizacja budowy drogi wodnej łączącej Zalew Wiślanej z Zatoką Gdańską	D/22/506	Departament Infrastruktury: Uczestnicy: KIN, LOL	94
7.	Zarządzanie przez Oddział GDDKiA w Warszawie drogami zlokalizowanymi w bezpośrednim sąsiedztwie dróg ekspresowych i autostrad	I/22/003/KIN	Departament Infrastruktury	153
8.	Funkcjonowanie Centrum Unijnych Projektów Transportowych w latach 2020–2022 (I półrocze)	I/22/004/KIN	Departament Infrastruktury	
9.	Realizacja zadań w zakresie zapobiegania wykluczeniu komunikacyjnemu	I/22/005/KIN	Departament Infrastruktury	152
10.	Utrzymanie komunalnych budynków mieszkalnych przez wybrane zakłady gospodarowania nieruchomościami w m.st. Warszawie	I/22/007/KIN	Departament Infrastruktury	76
11.	Zapewnienie bezpieczeństwa kontroli ruchu lotniczego w ramach działalności Ośrodka Regionalnego Polskiej Agencji Żeglugi Powietrznej w Łodzi	R/22/006/KIN	Departament Infrastruktury	154

²⁴³ Zakończonych podpisaniem ostatniego wystąpienia pokontrolnego.

²⁴⁴ Informacje o wynikach kontroli doraźnych zatwierdzone przez Prezesa NIK w I kwartale 2023 r. i omówione w *Sprawozdaniu z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022 roku* zostały oznaczone w tabeli jako „Sprawozdanie 2022 r.”.

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Tytuł kontroli (aktywny link przekierowujący do wyników kontroli w BIP NIK)	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Omówienie kontroli str.
12.	Pozyskanie karabinka GROT na potrzeby Wojsk Obrony Terytorialnej – ZASTRZEŻONA	I/22/001/KON	Departament Obrony Narodowej	118
13.	Działania państwa w związku z incydem z dnia 16 grudnia 2022 r.	I/23/003/KON	Departament Obrony Narodowej	118
14.	Wykorzystanie uwag i wykonanie wniosków sformułowanych po kontroli nr P/19/036 Sporządzanie i realizacja Planów Inwestycji Budowlanych w resorcie obrony narodowej	K/23/002/KON	Departament Obrony Narodowej	118
15.	Realizacja zadań związanych z koordynacją, nadzorem i kontrolą funkcjonowania służb specjalnych prowadzących na terenie Rzeczypospolitej Polskiej czynności operacyjno-rozpoznawcze – POUFNA	I/22/001/KPB	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	123
16.	Funkcjonowanie Krajowego Węzła Identyfikacji Elektronicznej	I/22/003/KPB	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	
17.	Organizacja, wyposażenie i funkcjonowanie specjalistycznych grup ratowniczych wybranych jednostek Państwowej Straży Pożarnej	R/23/001/KPB	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	
18.	Zabezpieczenie obiektów infrastruktury krytycznej szczególnie ważnych dla funkcjonowania państwa i jego obywateli	R/23/002/KPB	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	
19.	Działania organów państwa na rzecz poszukiwania osób ukrywających się przed wymiarem sprawiedliwości	R/23/003/KPB	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	
20.	Realizacja programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej oraz wybrane organizacje pozarządowe	D/22/504	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny Uczestnicy: KPS, LKA, LKR, LSZ	133
21.	Przygotowanie systemów informatycznych Zakładu Ubezpieczeń Społecznych do obsługi zadań związanych z wypłatami nowych świadczeń	I/22/001/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	137
22.	Dochodzenie należności przez Państwowy Fundusz Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych	I/22/002/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	137
23.	Prawidłowość przyznawania wybranych form pomocy przez ośrodki pomocy społecznej z terenu województwa mazowieckiego	I/22/004/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	138
24.	Przygotowanie i realizacja konkursu ofert w ramach programu wieloletniego na rzecz Osób Starszych „Aktywni+” przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej w 2023 r.	K/23/001/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	
25.	Ustalanie i dochodzenie należności składkowych przez oddział Zakładu Ubezpieczeń Społecznych	R/22/003/KPS	Departament Pracy, Spraw Społecznych i Rodziny	
26.	Działania organów państwa w zakresie importu i obrotu zboża i rzepaku z Ukrainy	D/23/506	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi Uczestnicy: KRR, LLU, LRZ	126

Lp.	Tytuł kontroli (aktywny link przekierowujący do wyników kontroli w BIP NIK)	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Omówienie kontroli str.
27.	Działalność Regionalnego Funduszu Gospodarczego S.A. oraz spółki Jurajski Agro Fresh Park S.A.	I/22/005/KRR	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	
28.	Postępowanie oraz realizacja zamówienia publicznego na wykonanie ortofotomapy na podstawie zobrazowań satelitarnych w 2023 r.	I/23/001/KRR	Departament Rolnictwa i Rozwoju Wsi	
29.	Realizacja przez Główny Inspektorat Ochrony Środowiska zadania inwestycyjnego pn. „Rozwój systemu informatycznego Ekoifonet do gromadzenia, transmisji, przetwarzania i udostępniania danych wytworzonych w ramach PMŚ oraz infrastruktury informacji przestrzennej” w latach 2019–2022	I/23/001/KSI	Departament Środowiska	146
30.	Wynajmowanie i zbywanie przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych nieruchomości na rzecz pracowników, członków ich rodzin i innych uprawnionych osób	D/22/503	Departament Strategii Uczestnicy: KST, LBI, LOL	72 Sprawozdanie 2022 r. ²⁴⁵
31.	Udzielanie, wykorzystanie i rozliczanie środków wsparcia finansowego z wybranych programów realizowanych przez Narodowy Instytut Wolności – Centrum Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego	D/23/505	Departament Strategii Uczestnicy: KPB, KST, LBI, LLU, LPO, LRZ, LWA, LWR, LZG	61
32.	Działalność spółki Mazowiecki Port Lotniczy Warszawa-Modlin sp. z o.o. i zarządzanego przez nią portu lotniczego	I/22/003/KST	Departament Strategii	153
33.	Funkcjonowanie, gospodarka finansowa i wydatkowanie środków przez spółkę Telewizja Polska SA	I/22/004/KST	Departament Strategii	101
34.	Wykorzystanie zasobów informacyjnych przez Głównego Inspektora Sanitarnego do oceny ryzyka sanitarnego w związku z epidemią COVID-19	I/22/006/KZD	Departament Zdrowia	157
35.	Realizacja Narodowego Programu Szczepień przeciw COVID-19 przez Ministra Zdrowia	I/22/008/KZD	Departament Zdrowia	156
36.	Zapewnienie i wykorzystanie przez Ministra Zdrowia zasobów informacyjnych do oceny przebiegu epidemii COVID-19	I/23/001/KZD	Departament Zdrowia	157
37.	Realizacja wniosków pokontrolnych NIK przez Narodowy Instytut Geriatrii, Reumatologii i Rehabilitacji im. prof. hab. med. E. Reicher	K/22/007/KZD	Departament Zdrowia	
38.	System oceny inwestycji w ochronie zdrowia w województwie mazowieckim	R/22/010/KZD	Departament Zdrowia	
39.	Przestrzeganie praw pacjentów	R/23/002/KZD	Departament Zdrowia	
40.	Prawidłowość wykorzystania środków przekazanych z budżetu Wojewody Warmińsko-Mazurskiego na zapobieganie, przeciwdziałanie i zwalczanie COVID-19, w Zespole Opieki Zdrowotnej w Nidzicy	S/22/011/KZD	Departament Zdrowia	

²⁴⁵ W Sprawozdaniu z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2022 roku kontrola D/22/503 została ujęta w załączniku nr 3 dla celów statystycznych, bez omówienia jej wyników.

Lp.	Tytuł kontroli (aktywny link przekierowujący do wyników kontroli w BIP NIK)	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Omówienie kontroli str.
41.	Realizacja działań związanych ze zmianą siedziby Prokuratury Krajowej	I/21/003/LBI	Delegatura w Białymstoku	
42.	Prawidłowość finansowania działalności Spółdzielni Mleczarskiej „Bielmlek” w Bielsku Podlaskim oraz udzielania pomocy finansowej jej członkom	I/22/001/LBI	Delegatura w Białymstoku	
43.	Przestrzeganie przepisów o zasadach wynagradzania członków zarządów i rad nadzorczych przedsiębiorstw energetyki ciepłej w województwie podlaskim	I/22/002/LBI	Delegatura w Białymstoku	
44.	Realizacja i finansowanie poleceń Prezesa Rady Ministrów w sprawie zakupu środków ochrony indywidualnej w związku z przeciwdziałaniem COVID-19	I/22/003/LBI	Delegatura w Białymstoku	60
45.	Efektywność funkcjonowania Laboratorium Obrazowania Molekularnego i Rozwoju Technologii Uniwersytetu Medycznego w Białymstoku Sp. z o.o.	I/23/001/LBI	Delegatura w Białymstoku	
46.	Zapewnienie ochrony i prawidłowego przetwarzania danych, w tym danych osobowych gromadzonych w formie elektronicznej przez jednostki samorządu terytorialnego oraz podległe jednostki organizacyjne na stronach internetowych, poczcie elektronicznej oraz w związku z odbywającymi się sesjami organów uchwałodawczych	I/23/002/LBI	Delegatura w Białymstoku	100
47.	Organizacja i przyznawanie środków w ramach konkursu „Szybka ścieżka – Innowacje cyfrowe (1/1.1.1/2022)” realizowanego przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju	S/23/003/LBI	Delegatura w Białymstoku	
48.	Odprowadzanie 1 % podatku dochodowego od osób fizycznych na rzecz organizacji pożytku publicznego przez Centrum Kompetencyjne Rozliczeń Pierwszego Urzędu Skarbowego w Bydgoszczy	I/22/010/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	
49.	Realizacja zadań finansowanych z Rządowego Funduszu Rozwoju Dróg w województwie kujawsko-pomorskim	I/22/011/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	152
50.	Realizacja przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego z terenu województwa kujawsko-pomorskiego obowiązków w zakresie zapewnienia dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami	I/23/001/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	69
51.	Realizacja zadań związanych z budową obwodnic w województwie kujawsko-pomorskim i świętokrzyskim	I/23/003/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	153
52.	Prawidłowość wydatkowania środków Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Kujawsko-Pomorskiego 2014–2020 przez wybrane gminy wiejskie	I/23/004/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	65
53.	Wybrane aspekty gospodarki finansowej i funkcjonowania Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Toruniu oraz nadzorowanych jednostek	S/22/007/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	Sprawozdanie 2022 r.

Lp.	Tytuł kontroli (aktywny link przekierowujący do wyników kontroli w BIP NIK)	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Omówienie kontroli str.
54.	Zapewnienie ochrony zabytków w związku z realizacją przedsięwzięcia „Zagospodarowanie Bulwaru Filadelfijskiego w Toruniu” i innych wybranych projektów na terenie miasta Torunia	S/22/009/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	107
55.	Wybrane aspekty działalności Centrum Szkolenia Strzeleckiego Lasów Państwowych im. Jana Wendy	S/23/005/LBY	Delegatura w Bydgoszczy	
56.	Opieka nad bezdomnymi zwierzętami w wybranych schroniskach województwa pomorskiego	I/22/003/LGD	Delegatura w Gdańsku	147
57.	Funkcjonowanie funduszy sołeckich w wybranych gminach województwa pomorskiego	I/22/004/LGD	Delegatura w Gdańsku	66
58.	Realizacja wybranych zadań publicznych w Gminie Smołdzino w latach 2016–2022	S/22/001/LGD	Delegatura w Gdańsku	
59.	Realizacja przez Państwowe Gospodarstwo Wodne Wody Polskie wybranych zadań związanych z ochroną Żuław przed powodzią i suszą	S/22/002/LGD	Delegatura w Gdańsku	146
60.	Wsparcie sektora turystycznego w województwie śląskim w związku z pandemią COVID-19	I/22/001/LKA	Delegatura w Katowicach	
61.	Budowa, działanie i likwidacja zapory wodnej w Gminie Wilkowice w województwie śląskim	I/23/002/LKA	Delegatura w Katowicach	93
62.	Zapewnienie dostaw ciepła dla odbiorców ciepła systemowego w województwie świętokrzyskim	I/22/008/LKI	Delegatura w Kielcach	
63.	Wybrane aspekty organizacji i finansowania oświaty w województwie świętokrzyskim	I/22/009/LKI	Delegatura w Kielcach	114
64.	Realizacja przez Urząd Miasta Kielce inwestycji w pasie drogowym projektowanej drogi ekspresowej S74 oraz wydawanie pozwoleń na budowę na terenach objętych koncepcją budowy tej drogi	I/23/004/LKI	Delegatura w Kielcach	
65.	Udzielanie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w wybranych gminach województwa małopolskiego	I/22/002/LKR	Delegatura w Krakowie	
66.	Wykorzystanie przez jednostki samorządu terytorialnego wybranych dotacji z budżetu państwa w 2022 r.	I/22/003/LKR	Delegatura w Krakowie	
67.	Sprzedaż przez wybrane gminy województwa łódzkiego komunalnych lokali mieszkalnych w trybie bezprzetargowym oraz monitorowanie wtórnego obrotu lokalami mieszkalnymi sprzedanymi z udzieleniem bonifikaty	I/23/001/LLO	Delegatura w Łodzi	77
68.	Tworzenie i wykorzystanie funduszy sołeckich w wybranych gminach województwa łódzkiego	I/23/002/LLO	Delegatura w Łodzi	66

Lp.	Tytuł kontroli (aktywny link przekierowujący do wyników kontroli w BIP NIK)	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Omówienie kontroli str.
69.	Przestrzeganie przepisów o zasadach wynagradzania członków zarządu i rad nadzorczych spółek komunalnych w województwie lubelskim	I/22/003/LLU	Delegatura w Lublinie	62
70.	Funkcjonowanie samorządowych instytucji kultury w województwie lubelskim	I/22/004/LLU	Delegatura w Lublinie	109
71.	Wykonanie planu finansowego powiatowych stacji sanitarno-epidemiologicznych w województwie lubelskim	I/22/005/LLU	Delegatura w Lublinie	
72.	Wybrane aspekty gospodarowania taborem kolejowym przez PKP Cargo S.A.	I/23/001/LLU	Delegatura w Lublinie	
73.	Pobieranie i wykorzystanie dotacji w szkołach niepublicznych kształcących osoby dorosłe	R/22/006/LLU	Delegatura w Lublinie	
74.	Gospodarka finansowa wybranych jednostek Ochotniczych Hufców Pracy na terenie województwa warmińsko-mazurskiego	I/22/003/LOL	Delegatura w Olsztynie	
75.	Utrzymanie i zarządzanie cmentarzami komunalnymi w województwie warmińsko-mazurskim	I/22/004/LOL	Delegatura w Olsztynie	69
76.	Stosowanie nowej ustawy – Prawo zamówień publicznych przez jednostki samorządu terytorialnego w województwie warmińsko-mazurskim	I/22/005/LOL	Delegatura w Olsztynie	66
77.	Działania organów administracji publicznej w zakresie wydawania pozwoleń na budowę, wykrywania samowoli budowlanych oraz legalizacji lub rozbiórki obiektów budowlanych na nieruchomościach przyległych do śródlądowych wód płynących na terenie województwa warmińsko-mazurskiego	I/23/001/LOL	Delegatura w Olsztynie	75
78.	Działania podmiotów publicznych w związku z kryzysem ekologicznym na rzece Odrze	D/22/505	Delegatura w Opolu Uczestnicy: KPB, KSI, LKA, LOP, LSZ, LWR, LZG	140
79.	Zapewnienie prawidłowej realizacji usług publicznych mieszkańcom wybranych gmin województwa opolskiego w czasie pandemii COVID-19	I/22/003/LOP	Delegatura w Opolu	Sprawozdanie 2022 r.
80.	Udzielanie przez podmioty lecznicze zamówień na żywienie pacjentów szpitali w województwie opolskim	I/23/002/LOP	Delegatura w Opolu	
81.	Realizacja dochodów wybranych gmin województwa opolskiego z tytułu opłaty adiacenckiej i renty planistycznej	I/23/003/LOP	Delegatura w Opolu	75
82.	Wybrane aspekty ustalania, pobierania i egzekwowania podatków lokalnych przez Miasto Opole	S/23/001/LOP	Delegatura w Opolu	
83.	Finansowanie oświetlenia przestrzeni publicznej przez wybrane gminy województw: dolnośląskiego, kujawsko-pomorskiego i wielkopolskiego	D/22/507	Delegatura w Poznaniu Uczestnicy: LBY, LPO, LWR	68
84.	Działalność publicznych placówek doskonalenia nauczycieli w województwie lubuskim, wielkopolskim i zachodniopomorskim	D/22/509	Delegatura w Poznaniu Uczestnicy: LPO, LSZ, LZG	

Lp.	Tytuł kontroli (aktywny link przekierowujący do wyników kontroli w BIP NIK)	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Omówienie kontroli str.
85.	Realizacja zadań publicznych na rzecz resortu finansów przez Aplikacje Krytyczne Sp. z o.o oraz Centrum Informatyki Resortu Finansów	D/22/510	Delegatura w Poznaniu Uczestnicy: LPO, LWA	98
86.	Opieka psychiatryczna i psychologiczna nad dziećmi i młodzieżą w województwie wielkopolskim	I/22/005/LPO	Delegatura w Poznaniu	158
87.	Funkcjonowanie Uniwersytetu Artystycznego im. Magdaleny Abakanowicz w Poznaniu, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki finansowo-majątkowej	I/22/006/LPO	Delegatura w Poznaniu	
88.	Funkcjonowanie Centrów Usług Społecznych w województwie wielkopolskim	I/22/007/LPO	Delegatura w Poznaniu	139
89.	Funkcjonowanie systemu Zapewnienia Usług Chmurowych w ramach Wspólnej Infrastruktury Informatycznej Państwa	I/22/008/LPO	Delegatura w Poznaniu	99
90.	Wykonywanie okresowych kontroli stanu technicznego budynków pozostających w komunalnych zasobach mieszkaniowych gminy miejskiej Poznań	I/22/010/LPO	Delegatura w Poznaniu	77
91.	Opieka zdrowotna na terenie województwa wielkopolskiego nad młodzieżą, wobec której zastosowano środki wychowawcze lub poprawcze	I/22/011/LPO	Delegatura w Poznaniu	
92.	Kampanie społeczne realizowane przez Instytut Książki w Krakowie w latach 2020–2021	R/22/009/LPO	Delegatura w Poznaniu	108
93.	Przygotowanie organów państwa na wypadek masowego napływu cudzoziemców do Polski	D/21/506	Delegatura w Rzeszowie Uczestnicy: KST, LBI, LLU, LOL, LRZ	60
94.	Finansowanie wydatków związanych z uczestnictwem polskich organizacji rolniczych w ponadnarodowych organizacjach rolniczych reprezentujących interesy zawodowe rolników indywidualnych wobec instytucji Unii Europejskiej w latach 2015–2021	I/22/002/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	128
95.	Prawidłowość realizacji w 2022 r. planu finansowego wydatków przez wybrane powiatowe stacje sanitarno-epidemiologiczne na terenie województwa podkarpackiego	I/22/003/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	
96.	Bezpieczeństwo funkcjonariuszy Służby Więziennej podczas wykonywania obowiązków służbowych w Zakładzie Karnym w Rzeszowie	I/22/004/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	
97.	Ustalenie i egzekwowanie przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na terenie województwa podkarpackiego w latach 2016–2022	I/22/005/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	75
98.	Zjawisko pozornego outsourcingu świadczeń zdrowotnych w wybranych szpitalach z terenu województwa podkarpackiego	I/23/002/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	

Lp.	Tytuł kontroli (aktywny link przekierowujący do wyników kontroli w BIP NIK)	Numer kontroli	Jednostka organizacyjna przeprowadzająca kontrolę	Omówienie kontroli str.
99.	Realizowanie przez Nadodrzański Oddział Straży Granicznej zadań związanych z zapewnieniem cudzoziemcom odpowiednich warunków w Strzeżonym Ośrodku dla Cudzoziemców	I/23/003/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	
100.	Działania podejmowane na rzecz ograniczenia dostępności i spożywania napojów energetyzujących przez dzieci i młodzież na terenie województwa podkarpackiego	R/23/001/LRZ	Delegatura w Rzeszowie	162
101.	Realizacja poleceń Ministra Zdrowia w sprawie dodatkowych świadczeń pieniężnych przyznawanych w związku z przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19	D/21/507	Delegatura w Szczecinie Uczestnicy: KZD, LBI, LSZ, LWA, LWR	
102.	Realizacja zadań organu regulacyjnego w zakresie zatwierdzania taryf dla zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków	D/23/502	Delegatura w Szczecinie	89
103.	Najem lokali użytkowych należących do m.st. Warszawy na zasadach preferencyjnych	I/22/001/LWA	Delegatura w Warszawie	77
104.	Gospodarowanie nieruchomościami oraz udzielanie zamówień publicznych przez wybrane gminy województwa mazowieckiego w latach 2018–2022	I/22/002/LWA	Delegatura w Warszawie	74
105.	Prawidłowość udzielania i realizacji zamówień publicznych przez Wojewódzką Stację Sanitarno-Epidemiologiczną w Warszawie	I/23/001/LWA	Delegatura w Warszawie	67
106.	Finansowanie zadań ustawowych przez dolnośląskie jednostki nadzoru budowlanego	I/22/001/LWR	Delegatura we Wrocławiu	
107.	Wybrane obszary działalności Uniwersyteckiego Szpitala Klinicznego im. Jana Mikulicza-Radeckiego we Wrocławiu w związku z przejęciem i funkcjonowaniem jednostki organizacyjnej w Strzelinie	S/22/003/LWR	Delegatura we Wrocławiu	
108.	Udzielanie ulg w spłacie należności cywilnoprawnych przez organy gmin województwa lubuskiego	I/22/004/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	
109.	Zapewnienie całodobowych warunków pobytowych i opiekuńczych osobom wymagającym pomocy ze względu na wiek, chorobę lub niepełnosprawność w województwie lubuskim	I/22/005/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	139
110.	Realizacja przez gminy województwa lubuskiego obowiązków w zakresie ustalania i pobierania opłat za zmniejszenie naturalnej retencji terenowej	I/23/001/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	89
111.	Funkcjonowanie miejskiego monitoringu wizyjnego w miastach województwa lubuskiego	I/23/002/LZG	Delegatura w Zielonej Górze	

SPIS TREŚCI

WPROWADZENIE

7



ROZDZIAŁ I. INFORMACJE O NAJWYŻSZEJ IZBIE KONTROLI

15

1. Współpraca z Sejmem RP 16
2. Działalność Prezesa NIK 18
3. Prace Kolegium NIK 21
4. Organizacja wewnętrzna NIK 23
5. Pracownicy NIK 26
6. Współpraca z instytucjami państwa i społeczeństwem 31



ROZDZIAŁ II. DZIAŁALNOŚĆ KONTROLNA I JEJ REZULTATY

39

1. Realizacja kontroli NIK 40
2. Realizacja zadań państwa w świetle kontroli NIK 43
 - 2.1. Budżet. Finanse Publiczne 44
 - 2.2. Administracja publiczna 57
 - 2.3. Aktywa państwowe 70
 - 2.4. Budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo 73
 - 2.5. Gospodarka. Energia. Gospodarka złożami kopalin 78
 - 2.6. Gospodarka wodna. Gospodarka morska 88
 - 2.7. Informatyzacja 95
 - 2.8. Kultura i ochrona dziedzictwa narodowego. Turystyka 101
 - 2.9. Oświata i wychowanie 110
 - 2.10. Obrona narodowa. Sprawy wewnętrzne. Sprawiedliwość 116
 - 2.11. Rolnictwo. Rozwój wsi 126
 - 2.12. Rodzina 131
 - 2.13. Zabezpieczenie społeczne 135
 - 2.14. Środowisko. Klimat 140
 - 2.15. Transport 147
 - 2.16. Zdrowie 154
3. Rezultaty i efekty kontroli NIK 162



ROZDZIAŁ III. WSPÓŁPRACA NIK Z PARTNERAMI ZAGRANICZNYMI

175

1. Kontrole międzynarodowe i audyt organizacji międzynarodowych 176
2. Współpraca międzynarodowa 179
3. Działalność ekspercka – projekty współpracy bliźniaczej 188



ROZDZIAŁ IV. BUDŻET NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI ZA 2023 ROK **189**

1. Dane ogólne	190
2. Dochody	191
3. Wydatki	192
4. Omówienie ważniejszych grup wydatków	196
5. Zamówienia publiczne udzielane przez NIK	201
6. Wykonanie budżetu NIK w układzie zadaniowym	203



ZAŁĄCZNIKI **207**

Załącznik nr 1 Wykaz informacji o wynikach kontroli wykonania budżetu państwa w 2022 r. (P/22/001), przeprowadzonych w roku 2023 u dysponentów części budżetu państwa	208
Załącznik nr 2 Wykaz informacji o wynikach kontroli planowych zakończonych informacją o ich wynikach, zatwierdzonych przez Prezesa NIK do 31 marca 2024 r.	210
Załącznik nr 3 Wykaz kontroli doraźnych zakończonych wystąpieniem pokontrolnym w 2023 r. lub informacją o ich wynikach, zatwierdzoną do 31 marca 2024 r.	217